

UNIVERSITE DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Des Réparations et de la Reconstruction des Églises

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Pierre CHAMBON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON (année 1934-1935)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET



IMPRIMERIE DE TRÉVOUX
G. PATISSIER

—
1939

Des Réparations et de la Reconstruction
des Eglises



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITE DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Des Réparations et de la Reconstruction des Églises

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Pierre CHAMBON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON (année 1934-1935)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET



IMPRIMERIE DE TRAVAUX

G. PATISSIER

—
1939

Doyen honoraire.

M. JOSSERAND, O. ✱, ✎ I., Conseiller à la Cour de Cassation.

Professeurs honoraires.

MM. APPLETON (Jean), O. ✱, ✎, ✎ I.
 JOSSERAND, O. ✱, ✎ I.
 LAMEIRE, ✱, ✎ I.
 PIC (Paul), O. ✱, ✎ I.
 LAMBERT (Edouard), O. ✱, ✎ I.
 ANTONELLI (Etienne), ✱, ✎, ✎ I.
 PERROUX (François), ✎ A.
 BROUILHET (Charles), ✱.
 LÉVY (Emmanuel), O. ✱, ✎ I.

Doyen.

M. GARRAUD (Pierre), ✱, ✎, ✎ I.

Assesseur.

M. ROUBIER, ✎ I.

Professeurs.

MM. GONNARD, ✱, ✎, ✎ I., Professeur d'Economie politique.
 PERROUD, ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Procédure civile.
 COHENDY (Georges), ✱, ✎ I., Professeur de Droit commercial général.
 GARRAUD (Pierre), ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Droit criminel.
 ROUBIER, ✎ I., Professeur de Droit civil.
 FALLETTI, ✎ A., Professeur d'Histoire du Droit public et du Droit privé de Doctorat.
 LAMBERT (Jacques), ✎ A., Professeur de Droit Comparé.
 DE LAPLANCHE, ✎ A., Professeur d'Histoire du Droit français.
 NICOLAS, ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Droit administratif.
 PHILIP, ✎ A., Professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
 AULAGNON, ✱, ✎ I., Professeur de Droit Civil.
 SCHATZ, ✱, ✎ I., Professeur d'Economie Politique.
 M^m BASTID, Professeur de Science financière et Législation française des Finances.

Professeur sans chaire.

M. BASTID.

Agrégés.

MM. RICHARDOT, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.
 TRÉVOUX, chargé des cours de Législation industrielle et rurale.
 BRUN, chargé d'un cours de Droit Civil.
 PELLOUX, chargé du cours d'Etude des Institutions internationales d'organisation de la paix.

Chargés de Cours.

MM. CONDOMINE, ✎ I., Droit civil et Droit pénal (Capacité).
 LÉVY (Jean), Droit Romain.

MEMBRES DU JURY

M. NICOLAS, Professeur à la Faculté de Droit, *Président*.
 M. PELLOUX, Professeur à la Faculté de Droit, {
 M. RICHARDOT, Professeur à la Faculté de Droit, { *Assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

A qui je dois tout.

ABRÉVIATIONS

D : *Recueil périodique et critique* DALLOZ de jurisprudence, de législation et de doctrine.

S : *Recueil général* SIREY des lois et des arrêts.

R : *Recueil* LEBON des arrêts du Conseil d'Etat.

Préface

Nous avons exposé ailleurs les raisons et le but de l'étude que nous avons entreprise. Nous voulons simplement ici nous acquitter d'un devoir, et exprimer toute notre gratitude et notre reconnaissance aux personnes qui nous ont conseillé, soutenu et aidé dans notre tâche.

Nous remercions tout d'abord Messieurs les Professeurs de la Faculté de Droit de Lyon, qui nous ont dispensé avec dévouement pendant cinq ans leur précieux enseignement.

Nous adressons également nos remerciements aux personnes, appartenant soit à l'administration, soit au clergé, qu'il nous a fallu consulter, et qui, toutes, nous ont accueilli avec une bienveillance et un désir de nous être utiles qui nous ont touché. Nous ne pouvons songer ici à renouveler à toutes, personnellement, l'expression de notre reconnaissance. Parmi celles qui nous ont fourni les renseignements, ou communiqué les documents qui nous étaient indispensables, nous nommerons seulement : M. l'architecte en chef du département du Rhône, M. l'architecte de la ville de Lyon ; M. le député-maire de Vienne, MM. les maires de Mâcon et Ville-

franche ; MM. les chefs du service des monuments communaux de Lyon et de Villeurbanne, M. le chef du service des Beaux-Arts, à la préfecture du Rhône ; M. le Recteur de la basilique de Fourvières, M. le trésorier à la cathédrale St-Jean, MM. les curés des églises St-Nizier, St-Bonaventure et St-Pothin, à Lyon.

Introduction

Importance et délimitation du sujet.

I. — Si nous avons entrepris de traiter des réparations et de la reconstruction des églises, c'est que nous avons pensé que le sujet était important et utile pour plusieurs raisons que nous allons indiquer :

Tout d'abord, la religion catholique a toujours occupé une grande place en France. Elle s'est installée sur notre sol lors de la conquête romaine, et depuis elle est toujours restée une grande puissance à côté de la royauté, et toutes deux se sont mutuellement aidées et soutenues. La religion catholique a toujours été la religion de la grande majorité des Français. Aussi, les églises en France sont-elles nombreuses, il n'y a pas de village qui n'ait son clocher, et anciennes, beaucoup remontant au début de la royauté. Quelques-unes d'entre elles, comme nos cathédrales, ont de plus une très grande valeur artistique et architecturale. Toutes ces circonstances font que les églises de France viennent au premier plan dans la classe des monuments publics.

En second lieu, la conservation de monuments d'une telle valeur importe beaucoup : or elle dépend entièrement du régime des réparations auquel ils sont soumis.

Selon que, pour les personnes morales qui possèdent les églises, leur réparation sera une faculté ou une obligation, ou qu'elles pourront les restaurer et les transformer avec ou sans contrôle, les trésors que contiennent nos églises auront leur conservation garantie, ou seront, au contraire, condamnés à une rapide disparition. Il faut connaître ce régime légal, pour savoir s'il contient des imperfections et des lacunes, afin de pouvoir lui apporter les remèdes nécessaires.

En troisième lieu, la réparation des églises est d'actualité. Son intérêt vient d'être augmenté par un arrêt récent du Conseil d'Etat, de janvier 1937, qui a précisé la notion d'entretien, jusque là discutée. Il est bon d'examiner les éléments nouveaux apportés par cet arrêt, et les discussions auxquelles il a mis un terme.

Enfin, la dernière raison que nous invoquons pour justifier notre étude, est que tous les ouvrages à notre connaissance parus depuis le Concordat, qui touchent aux églises, n'ont traité qu'accessoirement des réparations, et ne leur ont réservé qu'une petite place. Il n'y a pas d'auteur qui ait envisagé d'une façon exclusive et complète le régime des réparations. C'est cette étude d'ensemble que nous nous sommes proposé de faire et nous allons indiquer la matière des recherches entreprises et fixer leurs limites.

II. — Nous parlerons seulement des réparations des églises catholiques. Nous éliminerons les temples des autres religions qui existent en France, protestante, israelite et autres. Sont éliminés également les édifices du culte catholique autres que les églises, dont les principaux sont les presbytères, les palais épiscopaux et les séminaires. Les églises catholiques sont, en effet, de tous les édifices du culte français, de beaucoup les plus nombreux et les plus importants. D'autre part, nous in-

roduirons ainsi dans notre étude, en n'examinant qu'une seule catégorie d'immeubles, plus de fermeté et de clarté auxquelles nuisent les multiples distinctions.

Parmi les églises catholiques, nous ne traiterons que des églises légalement affectées au culte public, et où le public a librement accès. Nous passerons sous silence celles qui ne sont pas des édifices publics, et qui sont la propriété privée de certains établissements publics ou des particuliers, telles que : les chapelles des hôpitaux, couvents et pensionnats ; on ne peut considérer ces chapelles, réservées au service intérieur, comme affectées au culte public, car, même lorsque le public y est admis, ce n'est qu'à certaines conditions ; les chapelles domestiques et oratoires particuliers des hôtels et châteaux, qui sauf certains détails, sont soumis au droit commun de la propriété privée.

La matière essentielle de notre étude sera le régime actuel des réparations et de la reconstruction des églises, et de certains de leurs meubles. Nous ne traiterons qu'accessoirement de leur condition juridique sous ses différents aspects de la propriété, de l'affectation et de la jouissance.

Sera éliminé tout ce qui est étranger à la notion proprement dite d'entretien, comme la police des cultes qui comprend notamment les détails d'usage de certains objets : horloge, cloches, la fixation des heures d'ouverture et de fermeture de l'église, la police des réunions des fidèles ; la démolition et la désaffectation pure et simple d'une église, qui disparaît tout à fait, et où il ne peut plus être question d'entretien ; la construction d'églises nouvelles.

L'étude du régime des réparations sera faite aux points de vue suivants : définition de la notion d'entretien ; personnes chargées, obligatoirement ou facultativement des réparations ; proportion des fonds de diverse

nature destinés à couvrir les frais ; formalités et autorisations nécessaires au commencement des travaux. Ces différents objets seront examinés dans l'ordre que nous allons indiquer.

Exposé et justification du plan.

I. — La division générale de cette étude comprendra deux parties : la première sera un historique de la question depuis le Concordat de 1802 jusqu'en 1905 ; la seconde, l'étude du régime actuel.

1° La partie historique, qui sera succinctement traitée, comprendra également deux parties :

a) Condition juridique des églises et de leur mobilier sous le Concordat. Elle contiendra surtout l'exposé des controverses de cette époque sur la propriété des églises, qui ont été très vives, et la position prise par l'auteur.

b) Réparations des églises et de leur mobilier sous le Concordat. Cette partie sera surtout relative à la question de l'obligation principale des fabriques aux réparations et de l'obligation subsidiaire des communes et de l'Etat.

2° L'examen du régime actuel, seconde grande division de la présente étude, sera de beaucoup le plus étendu, et ses deux parties auront pour titres respectifs :

a) Condition juridique des églises et de leur mobilier sous la loi de la Séparation des Eglises et de l'Etat. La controverse sur la propriété des églises a alors disparu, et le régime de leur propriété est fixé.

b) Réparations des églises et de leur mobilier sous la loi de la Séparation des églises et de l'Etat. Cette partie sera étudiée à la fois dans les principes et la pratique. Nous examinerons d'abord les textes et les circulaires ministérielles. Puis nous consignerons le résultat de diverses enquêtes faites auprès de plusieurs paroisses urbaines et rurales afin d'en tirer une juste idée du fonctionnement pratique des réparations. Et si ce fonctionnement apparaît défectueux sur certains points, nous concluerons en montrant l'opportunité des modifications législatives appropriées.

II. — Il peut, au premier abord, dans une étude sur la réparation actuelle des églises, paraître hors du sujet, de traiter de leur condition juridique ; de remonter dans le passé jusqu'au Concordat de 1802 ; et de traiter du mobilier des églises. En réalité, il n'en est rien. Loin d'être des accessoires inutiles, ces trois éléments font au contraire partie intégrante du sujet, et en sont le complément indispensable, sans lequel il serait tronqué et incompréhensible, comme le montrent les arguments suivants :

L'étude de la condition juridique des églises se justifie par deux raisons : la première est qu'il faut toujours définir un objet dont on veut parler, afin que l'on sache de quoi il s'agit. On ne peut traiter du régime juridique des réparations des églises, sans savoir quelle est la situation juridique de ces édifices.

La seconde est que le régime des réparations des églises dépend en grande partie de leur condition juridique. Quand on connaît celle-ci, par la seule application des principes généraux du droit, le régime des réparations est presque entièrement fixé.

Le second élément, c'est-à-dire l'étude historique de la législation concordataire, se justifie par quatre raisons :

Tout d'abord, beaucoup de règles actuelles dont celles pures et simples du passé. Une transformation a beau être profonde comme l'a été celle apportée par la loi de séparation, le régime nouveau garde toujours quelque chose de l'ancien : l'invention n'est jamais totale. Or, pour bien connaître ces règles, il faut remonter à leur source.

En second lieu, les lois ne prévoient jamais tous les cas. Il reste toujours des lacunes qu'il faut combler. Et l'on peut alors, on doit même utiliser la jurisprudence ou le droit anciens, qui n'ont pas été abrogés par les textes nouveaux.

Une autre raison est qu'on ne peut comprendre l'importance, la valeur ou la signification de certaines règles nouvelles qu'en les comparant à celles du passé. Si telle loi a été édictée, c'est parce que telle autre existait, et qu'on a voulu supprimer ; ou bien elle a eu pour but de corriger un vice, ou de supprimer une difficulté antérieurement reconnus.

Enfin, l'accord ne s'était nullement fait sur l'ancienne législation, qui était diversement interprétée. Et puisque le régime passé a encore une influence sur le régime actuel, il importe de prendre position sur la controverse qui divisait les auteurs sous le Concordat.

Le troisième élément, dont nous justifions l'examen, et qui est l'étude de la condition et de la réparation des meubles des églises, a pour elle trois arguments :

Tout d'abord, il serait arbitraire, dans une étude sur la réparation des églises, de passer les meubles sous silence. Ce sont deux éléments qui doivent rester unis parce qu'ils ont tous deux une grande importance matérielle, leur étude présentant ainsi un intérêt élevé, et parce qu'ils ont la même fin, la même affectation, qui est de permettre la célébration du culte.

D'autre part, certains meubles qui sont devenus par leur attache à perpétuelle demeure à l'église, immeubles

par destination, sont inséparables de l'église par leur position : ce sont par exemple des statues contenues dans des niches, des orgues qui sont comprises dans la ligne générale de l'architecture, des stalles scellées au mur ; inséparables par leur importance, telles l'horloge et les cloches : une église sans cloches et sans horloge perd son caractère d'église ; inséparables encore par leur condition juridique : beaucoup de meubles cultuels, comme il vient d'être dit, sont immeubles par destination, et ne peuvent par suite, être dissociés de l'immeuble principal.

Enfin, les meubles intéressent au premier chef la réparation des églises ; une partie des frais des travaux est couverte avec leurs revenus. Il est donc bon de connaître le support matériel de cette source de fonds, et d'examiner si c'est à bon droit que les meubles cultuels sont grevés de certaines taxes.

Première Partie

Etude historique

TITRE I

Propriété des églises sous le Concordat

L'ordre des matières dans ce titre sera le suivant : après avoir donné une idée générale des lois qui ont régi les églises aux diverses époques, nous exposerons la controverse qui s'est élevée, sous l'empire du Concordat, sur la condition juridique des églises, et nous donnerons à ce sujet l'opinion que nous préférons. Après quoi, nous résumerons brièvement la jurisprudence concordataire ; et nous terminerons par des notions rapides sur diverses questions, telles que : le mobilier des églises, leur jouissance, et l'exercice des actions qui s'y rapportent.

Chapitre I

APERÇU DE LA LÉGISLATION DES ÉGLISES DE L'ANCIEN RÉGIME A NOS JOURS

I. — Généralités.

Le régime des églises a une base solide, il a toujours été fondé sur des textes émanant de l'autorité étatique : c'est un régime légal ; il ne résulte nullement de coutumes ou d'usages imprécis et changeants. L'histoire française des églises peut se diviser en quatre grandes périodes qui toutes ont pour limites des lois qui ont opéré un changement profond dans le domaine ecclésiastique. Ces périodes sont : l'Ancien Régime, la Révolution, le Concordat, et le régime de la Séparation.

II. — Législation de l'Ancien Régime.

Cette période va des origines au décret révolutionnaire du 4 novembre 1789. Sous la royauté, exceptionnellement, il n'y a pas de texte qui détermine directement la condition des églises. Celle-ci s'induit de diverses ordonnances qui règlent l'organisation des fabriques ou la part contributive des paroisses et des décimateurs dans les travaux de construction ou d'entretien des églises.

III. — Législation de la Révolution.

Cette période va du décret du 4 novembre 1789 qui fait passer les biens d'église aux mains de la nation,

au Concordat de 1802. Dans l'intervalle, de nombreux décrets et lois sont venus confirmer le premier texte, et déclarer les biens d'église biens nationaux.

IV. — Législation du Concordat.

Cette période va du Concordat, conclu entre NAPOLÉON 1^{er} et le pape PIE VII, le 26 messidor an IX, et passé en force de loi le 18 germ. an X (8 avril 1802), à la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat. Le Concordat a réorganisé l'exercice du culte, il en a fait un véritable service public, et l'Etat est pécuniairement associé à l'autorité ecclésiastique pour les nécessités du culte. Il a rendu les édifices cultuels à leur ancienne affectation. Les textes importants, postérieurs au Concordat, sont le décret du 30 décembre 1809, qui a réorganisé les fabriques, plusieurs avis du Conseil d'Etat sur la condition juridique des églises, la loi du 5 avril 1884 qui a fixé la contribution des communes à l'exercice du culte, et la loi de 1887 sur la condition des églises classées comme monuments historiques.

V. — Législation de la Séparation des Eglises et de l'Etat.

Elle comprend la loi du 9 décembre 1905, sur la Séparation des Eglises et de l'Etat, qui fonde le nouveau régime, et plusieurs textes postérieurs. L'Etat ne participe plus à l'organisation et aux frais du culte, qui est libre dans les limites de l'ordre public, mais ignoré par la loi. Les édifices du culte restent affectés à celui-ci. La loi sur la Séparation n'ayant pas été intégralement acceptée par le pape, a été peu après modifiée par les lois du 2 janvier 1907 et 13 avril 1908. Il faut encore

citer la loi du 31 décembre 1913, qui a codifié les textes relatifs aux monuments historiques.

Chapitre II

CONDITION DES ÉGLISES DANS L'ANCIEN DROIT. INCERTITUDE SUR CETTE CONDITION SOUS LA RÉVOLUTION ET LE CONCORDAT ; SES CAUSES

I. — Condition des églises dans l'ancien droit.

Dans l'ancien Droit, les églises sont construites et réparées surtout par les paroissiens, qui ont remplacé les décimateurs pour l'entretien des églises. En l'absence de textes contraires, il faut en conclure que les églises sont la propriété des fabriques, qui représentent les paroisses. Mais ces églises échappent au régime de la propriété privée. Elles sont inaliénables et imprescriptibles, non parce qu'elles sont dépendances du domaine public, mais en tant que « *res sacrae* », protégées par une sorte de respect pour tout ce qui touche à la religion, ce qui est un reste du droit romain (1).

II. — Incertitude sur la condition des églises sous la Révolution et le Concordat.

Depuis l'apparition des textes révolutionnaires, la condition des églises est très discutée. Une vive controverse s'est élevée parmi les auteurs qui ont émis les

(1) BIRÉ. Condition juridique des édifices religieux, p. 21.

avis les plus opposés. Le Concordat, qui ne contient pas à ce sujet de disposition précise, n'a pas mis fin à la controverse, qui a continué pendant tout le régime aussi profonde, sans qu'aucune opinion ait pu indiscutablement triompher.

III. — Causes de l'incertitude sur la condition des églises.

Elles sont au nombre de trois :

1° Aucun texte réglant la condition des églises n'est formel, tous sont imprécis et sujets à interprétation. La Révolution a bouleversé le régime des biens cultuels. Mais le législateur n'a osé étaler au grand jour une transformation aussi brutale et aussi soudaine ; il a essayé d'adoucir par la forme la rigueur du fait, d'où l'ambiguïté. On ne peut expliquer autrement l'obscurité du décret du 4 novembre 1789.

2° Si les églises avaient été de peu de valeur, le litige n'aurait eu qu'un intérêt théorique et passager. Mais les églises forment une masse énorme de biens, et il est au plus haut point important de savoir qui en a la propriété et la disposition.

3° La controverse avait un aspect non seulement patrimonial, mais aussi religieux, social et politique. Décider que les églises appartenaient aux fabriques, c'était se montrer adversaire de la Révolution ; décider qu'elles appartenait à l'Etat, c'était fouler aux pieds la religion. Aussi constate-t-on, de la part des auteurs, une tendance à la partialité. Ils n'examinent pas les textes en eux-mêmes, mais tâchent de rendre leur sens conforme à leurs idées. En général, les auteurs ecclésiastiques inclinent vers la propriété des églises aux

fabriques (1), tandis que les auteurs civils tiennent pour la propriété des personnes publiques (2).

Chapitre III

LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE LA DOCTRINE ET DES AUTEURS LEUR FONDEMENT DANS LES TEXTES

I. — Généralités.

Sur la condition juridique des églises, plusieurs systèmes sont nés, fondés sur les mêmes textes, mais interprétés différemment. Nous exposerons ces systèmes, car ils peuvent tous être soutenus, ayant une base sérieuse, indépendamment de toute argumentation sophistique ou tendancieuse.

L'ensemble de ces systèmes a encore été compliqué par l'existence de plusieurs catégories d'églises. Sous le Concordat, une double distinction est nécessaire. La première sépare les églises cathédrales et métropolitaines des églises paroissiales. La seconde comprend les églises antérieures au Concordat, et rendues au culte par lui, et les églises construites après 1802. La controverse n'a pas été aussi vive pour chaque catégorie d'églises. L'accord s'est à peu près fait entre les auteurs sur les églises cathédrales rendues au culte, et sur les

(1) AFFRE. Traité de la propriété des biens ecclésiastiques. 1837.

GUINAND. Régime des biens cultuels en France. 1937.

(2) DUCROCQ. Des églises et autres édifices du culte catholique. 1866.

BIRÉ. De la condition juridique des édifices religieux. 1899.

églises postérieures au Concordat. La controverse a surtout été relative aux églises paroissiales antérieures au Concordat.

Pour cette dernière catégorie d'églises, trois systèmes principaux en ont attribué la propriété soit aux fabriques, soit aux communes, soit à l'Etat.

II. — Les systèmes de la doctrine.

Par doctrine, nous entendons l'ensemble des grands auteurs d'ouvrages généraux, qui n'ont pas seulement traité des églises, mais du droit administratif et constitutionnel tout entier, tels que MM. DUCROCQ, BERTHÉLÉMY, HAURIU, BÉQUET. Nous distinguerons la doctrine ainsi définie des auteurs d'ouvrages spéciaux sur les églises, tels que MM. AFFRE, BIRÉ, CROUZIL. Si, en effet, l'opinion des uns et des autres est intéressante, elle l'est pour des motifs différents.

La doctrine est unanime (1). Sous le Concordat, elle décide que, parmi les églises rendues au culte par la loi du 18 germinal an X, les églises paroissiales sont la propriété des communes, et les églises cathédrales et métropolitaines, la propriété de l'Etat. Pour les églises construites après le début du Concordat, on ne trouve rien de spécial dans les grands ouvrages, c'est donc que la doctrine, pour cette catégorie d'églises, se range à l'opinion commune, que nous allons bientôt exposer.

III. — Les systèmes des auteurs.

Ces systèmes sont assez nombreux, et il est nécessaire d'introduire des distinctions :

(1) ESMEIN. *Eléments de droit constitutionnel*, 8^e éd., T. II, p. 680.

1° *Eglises rendues au culte par le Concordat.* — Voyons d'abord les églises paroissiales. Dans un premier système, chacune d'elles est la propriété de la commune sur le territoire de laquelle elle se trouve. Telle est l'opinion de MM. DUCROCQ, BIRÉ (1), AUCOC, SÉROUX D'AGINCOURT.

Dans un deuxième système, l'église paroissiale est la propriété de la fabrique constituée auprès d'elle pour assurer son entretien. C'est l'opinion de MM. AFFRE (2) et GUINAND.

Dans un troisième, les églises paroissiales sont la propriété de l'Etat. C'est le système soutenu par M. APPERT (3).

Passons aux églises cathédrales et métropolitaines. Dans un premier système, qui rallie presque tous les auteurs, elles sont la propriété de l'Etat. On peut citer en ce sens MM. DUCROCQ, SÉROUX D'AGINCOURT, BIRÉ, APPERT, AUCOC.

Dans un deuxième, elles sont la propriété des fabriques diocésaines établies auprès d'elles. Dans ce sens, sont MM. AFFRE et GUINAND.

2° *Eglises construites après le Concordat.* — Ici, il faut grouper les églises paroissiales et cathédrales qui, abstraction faite du titulaire de la propriété, n'ont pas de différence de condition. Selon une première opinion, soutenue notamment par MM. DUCROCQ et BIRÉ, elles sont toutes, selon leur caractère, la propriété des communes ou de l'Etat.

(1) BIRÉ. Condition juridique des édifices religieux. p. 61.

(2) AFFRE. Traité de la propriété des biens ecclésiastiques. pp. 68-69.

(3) APPERT. Revue de législation, 1877. pp. 739-740.

Dans une deuxième opinion, qui est celle de MM. AFFRE, SÉROUX D'AGINCOURT, APPERT (1), les églises postérieures au Concordat sont la propriété de la personne morale qui les a construites. Si c'est la commune, l'église lui appartient. Si c'est la fabrique, aidée des souscriptions des paroissiens, c'est elle qui est propriétaire.

IV. — Fondement légal de chaque système.

Tous les systèmes précédemment énumérés ont une base solide dans les textes, et peuvent être sérieusement soutenus. Nous ne retiendrons que les arguments qui peuvent être directement tirés des textes ; nous laisserons de côté ceux, nombreux, qui ont été cités par les auteurs, et qui ne sont que le fruit d'une interprétation tendancieuse. Nous n'examinerons également que les systèmes les plus discutés, et qui sont relatifs aux églises paroissiales rendues au culte.

1° *Premier système : églises paroissiales, propriété des communes.* — Il est fortement fondé. Il peut s'appuyer sur les textes du 3 nivôse an XIII, 2 pluviôse an XIII et 5 avril 1884, qui sont formels ; et sur ceux du 11 prairial an III, 30 décembre 1809 et 14 février 1810, qui sont implicites. Tous ces textes seront examinés en détail au moment où nous exposerons la véritable condition des églises.

2° *Deuxième système : églises paroissiales, propriété des fabriques.* — Il n'a pas à sa base de texte formel. Il n'a que des textes implicites, dont le sens, cependant,

(1) APPERT. Revue critique de législation et de jurisprudence. 1877. Article : Propriété des églises et de leurs meubles.

n'est pas douteux, qui sont le décret du 7 thermidor an XI, l'avis du Conseil d'Etat du 24 prairial an XIII, et le décret du 30 mai 1806.

Selon les articles 1 et 2 du décret du 7 thermidor an XI, les biens des fabriques non aliénés leur sont restitués. On peut comprendre dans ces biens les églises, puisqu'elles appartenaient aux fabriques dans l'ancien droit.

L'avis du Conseil d'Etat du 24 prairial an XIII décide que les églises non conservées au culte par l'organisation concordataire, ne peuvent être attribuées aux communes par mesure générale. C'est donc qu'elles n'appartiennent pas aux communes, et elles ne peuvent être que la propriété des fabriques, puisqu'elles ne servent plus au culte public. Il en est de même des églises conservées au culte, puisque la distinction entre les églises conservées et non conservées ne date que du Concordat, et que celui-ci n'a pas attribué les églises conservées aux communes.

Enfin l'article 1 du décret du 30 mai 1806, décide que les églises supprimées font partie des biens restitués aux fabriques. Puisqu'aucun texte n'a réglé le sort des églises non supprimées, il faut leur appliquer par analogie la disposition précédente.

3° Troisième système : églises paroissiales, propriété de l'Etat. — Ce système peut s'appuyer sur de très nombreux textes, dont les suivants sont formels : décision interprétative de l'Assemblée constituante du 18 août 1790, décret du 28 octobre 1790, loi du 24 août 1793, et loi du 3 novembre 1793. Le décret du 4 novembre 1789, le décret du 19 août 1792, et la loi du 18 germinal an X ne sont qu'implicites.

Tous ces textes, qui se confirment les uns par les autres, ont nationalisé les églises. Et puisqu'à l'inverse

aucun ne les a rendues ni aux fabriques ni aux communes, elles sont toujours la propriété de l'Etat.

Chapitre IV

LA VÉRITABLE CONDITION JURIDIQUE DES ÉGLISES

SON FONDEMENT DANS LES TEXTES

I. — Généralités.

Tous ces systèmes, comme nous l'avons dit, ont pour base une interprétation légitime des textes. Cependant, pour la plupart d'entre eux, une interprétation est nécessaire. Un seul a pour lui des textes si formels, que, si l'on admet leur validité, on est obligé d'écarter toutes les autres opinions. C'est ce système qui a eu le plus de faveur, et aujourd'hui encore, où l'on peut juger avec un recul suffisant l'époque concordataire, c'est celui qui apparaît le plus solide. Il consiste à soutenir que la propriété des églises paroissiales rendues au culte a été attribuée aux communes ; nous nous rallions entièrement à cette opinion que nous allons bientôt exposer.

II. — Les églises sous la Révolution.

De 1789 à 1801, toutes les églises sont la propriété de l'Etat, elles font partie des biens nationaux ; elles sont dans le domaine privé de l'Etat et sont donc soumises au régime de la propriété privée, et parfaitement aliénables (1). Cela résulte incontestablement de nombreux

(1) DUCROCQ. Des églises et autres édifices du culte catholique, p. 8.

textes, déjà énumérés, précisément ceux qui sont invoqués par les partisans de la propriété des églises à l'Etat sous le Concordat. Ce sont : la décision du 18 août 1790, le décret du 28 octobre 1790, la loi du 24 août 1793, la loi du 3 novembre 1793 ; les décrets du 4 novembre 1789 et 19 août 1792.

Les quatre premiers sont très clairs :

Décision interprétative du 18 août 1790 : « Tous les biens du clergé sont biens nationaux. »

Décret du 28 octobre 1790, article 1^{er}, 3^e « L'assemblée nationale décrète qu'elle entend par biens nationaux tous les biens du clergé. »

Loi du 24 août 1793, article 91 : « Tout l'actif des communes, pour le compte desquelles la République s'engage d'acquitter les dettes, excepté les biens communaux dont le partage est décrété, et les objets destinés pour les établissements publics appartiennent, dès ce jour, à la nation jusqu'à concurrence desdites dettes. »

Les églises ne sont pas comprises dans l'exception énoncée au texte, car elles ne font nullement partie des biens communaux partagés entre les habitants. Elles sont donc attribuées à la nation, du moins dans les communes dont l'Etat s'est chargé d'acquitter les dettes.

Loi du 3 novembre 1793, article 1^{er} : « Tout l'actif affecté à quelque titre que ce soit, aux fabriques des églises cathédrales, particulières et succursales, ainsi qu'à l'acquit des fondations, fait partie des propriétés nationales. »

La loi ne fait pas de distinction, et comme les églises sont affectées aux fabriques pour l'exercice du culte, il faut décider qu'elle s'applique aussi aux églises.

Les deux autres textes, sont beaucoup moins nets. Voici le décret célèbre du 4 novembre 1789, article 1^{er} : « Tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière con-

venable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, et au soulagement des pauvres. »

Ce texte fondamental est à l'origine de toute la controverse sur la propriété des églises. Au lieu, par exemple, de dire ceci : « Tous les biens ecclésiastiques sont la propriété de la nation » ce qui n'aurait laissé place à aucune discussion, il emploie une expression ambiguë, « mettre à la disposition » qui peut signifier selon les cas, conférer la propriété, ou conférer le simple usage. Ici, d'après le contexte (cette mise à la disposition a comme contre-partie la charge de l'exercice du culte), les travaux préparatoires où la spoliation des églises est longuement discutée, et les textes confirmatifs postérieurs, l'expression employée signifie conférer la propriété.

Voici enfin le décret du 19 août 1792 : « Les immeubles et rentes affectés aux fabriques seront vendus dès à présent dans les mêmes formes et aux mêmes conditions que les autres immeubles nationaux. »

Ce décret paraît se référer aux biens des fabriques productifs de revenus. Mais puisqu'il ne fait aucune distinction, il est logique de considérer qu'il vise aussi les églises affectées aux fabriques pour l'exercice du culte.

III. — Les églises sous le Concordat.

Leur condition résulte à la fois des lois de la Révolution et des textes du Concordat, qui n'ont pas abrogé les premières. Il faut distinguer entre les différentes catégories d'églises.

1° *Eglises antérieures au Concordat, rendues au culte.*

— Elles forment presque la totalité des églises dans lesquelles le culte s'est célébré de 1802 à 1905.

a) *Eglises paroissiales*. — Ces églises sont la propriété des communes. La question a été âprement discutée, les églises paroissiales étant très nombreuses, mais la solution est incontestable. Elle s'appuie sur trois textes formels, dans lesquels l'attribution de la propriété est explicitement réglée, et trois textes implicites : d'une part, les avis du Conseil d'Etat du 3 nivôse et 2 pluviôse an XIII, et la loi du 5 avril 1884 ; d'autre part, les décrets du 11 prairial an III et 30 décembre 1809, et la loi du 14 février 1810.

Décret du 11 prairial an III (30 mai 1795).

Art. 1^{er}. « Les citoyens des communes et sections de communes de la République auront provisoirement le libre usage des édifices non aliénés, destinés originairement aux exercices d'un ou de plusieurs cultes, et dont elles étaient en possession au premier jour de l'an II de la République.

Art. 2. Ces édifices sont remis à l'usage desdits citoyens, dans l'état où ils se trouvent, à la charge de les entretenir et réparer ainsi qu'ils verront... »

Ce texte ne semble conférer que l'usage des églises. Il en transfère en réalité la propriété aux communes, comme le prouve la fin de l'article 1, et la charge de toutes les réparations, qui est généralement considérée comme une preuve de la propriété.

Le Concordat et les articles organiques sont muets sur la question de propriété. L'article 12 du Concordat, reproduit par l'article 75 organique, se borne à mettre toutes les églises à la disposition des évêques :

Art. 12 : « Toutes les églises métropolitaines, cathédrales paroissiales et autres, non aliénées, nécessaires au culte, seront remises à la disposition des évêques. »

C'est justement cet article qui a opéré la restitution des églises au culte. Mais d'après les autres dispositions du Concordat, il ne s'agit là que d'une concession de

jouissance, qui laisse intacte la question de propriété, contrairement au décret du 4 novembre 1789, où la même expression cependant est employée. Les églises sont rendues à l'exercice du culte, et ce sont les évêques qui représentent l'autorité ecclésiastique, qui sont titulaires de la jouissance.

Les deux avis du Conseil d'Etat du 3 nivôse an XIII et 2 pluviôse an XIII sont importants, parce qu'ils sont à cette époque les textes les plus précis et les plus formels qu'il y ait sur les églises.

Avis du Conseil d'Etat du 3 nivôse an XIII (24 décembre 1804). « Le Conseil d'Etat est d'avis : 3° que les bâtiments, maisons et emplacements nécessaires au service public de la commune, qui sont employés comme tels sans être loués ou affermés pour produire une rente, comme les... églises rendues au culte... ne peuvent cesser d'appartenir aux communes. »

Avis du Conseil d'Etat du 2 pluviôse an XIII (22 janvier 1805) : « Le Conseil d'Etat est d'avis : que les églises et presbytères abandonnés aux communes, en exécution de la loi du 18 germinal an X, doivent être considérés comme propriétés communales.

Le sens de ces avis n'est pas discutable, mais ce qui l'est, c'est leur force légale. Les avis du Conseil d'Etat ont été prévus par l'article 11 du règlement du 5 nivôse an VIII. Ils ont la valeur d'une loi sous certaines conditions, et pour leur réglementation, ils sont assimilés aux décrets. Ils doivent être approuvés par l'empereur et promulgués. Selon la loi du 12 vendémiaire an IV, leur promulgation ne résulte que de l'insertion au Bulletin des lois ; mais l'avis du Conseil d'Etat du 25 prairial an XIII donne un autre mode de promulgation : par publication ou signification aux intéressés, ou envois faits aux fonctionnaires chargés de l'exécution.

La valeur de l'avis du 3 nivôse an XIII, qui a été inséré au Bulletin des lois, n'est pas discutable. Par contre, l'avis du 2 pluviôse an XIII n'a pas été inséré dans ce bulletin, mais simplement publié selon le procédé prévu dans l'avis du 25 prairial an XIII. Et comme l'avis du 2 pluviôse est antérieur de plusieurs mois à l'avis du 25 prairial, et que, en droit français, les lois ne sont pas rétroactives, il faut décider que l'avis du 2 pluviôse an XIII, n'a pas force légale. Mais il conserve cependant toute sa valeur doctrinale, dont il faut tenir le plus grand compte, car la plupart des conseillers d'Etat consultés en l'an XIII l'ont été aussi en l'an X, lors de la rédaction du Concordat.

La propriété des églises aux communes est encore confirmée : par le décret du 30 décembre 1809, sur l'organisation des fabriques, article 92, qui donne aux communes la charge des grosses réparations, et celle de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les réparations de toute nature, charge considérée comme la contre-partie de la propriété ;

Par la loi du 14 février 1810, qui tient pour établie cette charge des communes relative aux églises ;

Enfin par la loi du 5 avril 1884, article 7, qui cite comme propriété de la commune « les édifices et autres immeubles servant à un usage public » desquels font manifestement partie les églises. De même l'article 136-12° de la même loi : « Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations. »

La périphrase de l'article 136 ne peut viser que les églises et presbytères.

b) *Eglises cathédrales*. — Ces églises sont la propriété de l'Etat. Cette opinion, peu discutée, résulte des lois de la Révolution, attribuant à l'Etat toutes les églises sans distinction. Aucun texte ne les a rendues à d'autres personnes publiques. De même que les églises paroissiales, les articles 12 du Concordat et 75 organique, n'ont mis les cathédrales à la disposition des évêques que pour la jouissance.

Les articles 106 et 107 du décret du 30 décembre 1809, qui donnent la charge des grosses réparations des cathédrales aux départements, pourraient laisser un doute en faveur de la propriété des départements ; mais ce doute est enlevé par la loi du 31 juillet 1821, qui attribue cette charge à l'Etat. Comme la loi n'opère par elle-même aucun changement de propriété, et que la propriété de l'Etat existe postérieurement à elle, on est obligé d'admettre qu'elle existait aussi avant.

Enfin, à l'appui à la fois de la propriété des communes et de l'Etat sur les différentes églises rendues au culte, on peut citer un argument précieux, qui n'existait pas encore sous le Concordat, et qui est l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905.

Art. 12 : « Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes... (cathédrales, églises, chapelles...) sont et demeurent propriétés de l'Etat... et des communes ».

2° *Eglises construites après le Concordat*. — Ces églises sont peu nombreuses. Il semble qu'elles soient toujours la propriété de la personne qui les a construites, que ce soit un particulier, la commune ou l'Etat, et qu'elles soient notamment des propriétés privées dans le cas de construction par un particulier ou la fabrique. En règle générale, en effet, un immeuble appartient

toujours originairement à la personne qui l'a fait construire à ses frais. En réalité ces églises, comme nous le verrons, du moins celles qui sont légalement affectées au culte catholique, et dans lesquelles le public a librement accès, font partie du domaine public de la commune ou de l'Etat. La solution est donc la même que pour les églises antérieures au Concordat. Elle s'appuie sur ce fait que le culte est un service public, et que les textes de 1809, 1821 et 1884 traitent toutes les églises sur un pied d'égalité.

On pourrait objecter que la domanialité publique et la propriété sont deux choses distinctes, et que la première ne touche en rien à la question du titulaire de la propriété. Ceci est vrai en ce sens seulement qu'une dépendance du domaine public communal par exemple, peut être affectée à un service d'Etat. Mais déjà au milieu du Concordat, vers 1850, la théorie du domaine public est formée, et l'on considère à cette époque qu'un des caractères du domaine public est d'être insusceptible de propriété privée (1). D'autre part ne peuvent avoir un domaine public que la commune, le département ou l'Etat (2). Par conséquent, les églises postérieures au Concordat, et légalement affectées au culte, qui sont dans le domaine public de la commune ou de l'Etat, sont nécessairement la propriété d'une de ces personnes publiques, selon qu'il s'agit d'églises paroissiales ou cathédrales.

3° *Monuments historiques*. — Beaucoup d'églises ont une valeur d'ancienneté ou artistique. Aussi ont-elles été classées comme monuments historiques. C'est la loi

(1) DUCROCQ. Des églises et autres édifices du culte catholique, 1866, p. 5.

(2) DUCROCQ. Même ouvrage, p. 4.

du 30 mars 1887, sur les monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique qui a refondu la matière.

Le classement comme monuments historiques des églises publiques ne change pas leur condition. Qu'elles soient la propriété de la commune ou de l'Etat, elles conservent le propriétaire qu'elles avaient antérieurement. Elles sont désormais indisponibles, mais elles l'étaient déjà auparavant comme dépendances du domaine public.

Le seul changement survenu à leur condition est que, dans la surveillance exercée sur elles par l'autorité supérieure, elles dépendent du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, et non plus du ministre des cultes, et que cette surveillance est beaucoup plus étroite après le classement.

Chapitre V

LA NATURE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

I. — Les églises sont dépendances du domaine public.

Sous le Concordat déjà, il est exact de parler de domaine public. Ce n'est qu'après 1830 qu'un certain nombre de biens sous la dépendance de l'Etat, des départements et des communes, qui jouissaient auparavant d'un régime spécial, sont formellement classés dans le domaine public et soumis à des règles rationnelles particulières. Mais la théorie du domaine public, conséquence de la seule affectation à un service public, n'existe pas encore. La plupart des auteurs, que nous approuvons, classent les églises dans le domaine public,

les cathédrales étant comprises dans le domaine public de l'Etat, les églises paroissiales dans le domaine public des communes. Ils les classent ainsi, non parce qu'elles sont affectées au service public du culte, mais parce qu'elles ont été mises hors du commerce par un texte de loi spécial, par l'article 12 du Concordat (1).

Quelles sont les conséquences qui résultent pour les églises de ce classement dans le domaine public, sont-elles les mêmes qu'aujourd'hui ? Vers 1850, les auteurs considèrent généralement qu'il y a incompatibilité entre la domanialité et l'idée de propriété. La personne morale n'est pas propriétaire, elle n'a qu'un droit de garde, de conservation et de surintendance sur son domaine public, dans l'intérêt de la société, du public, qui en est le seul vrai possesseur (2). Le domaine public, et par conséquent les églises qui en font partie, se distingue par les caractères suivants : il est insusceptible de propriété privée ; il est inaliénable et imprescriptible.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans l'ancien droit, les églises étaient également soustraites au régime de la propriété privée, mais pour d'autres raisons. Elles étaient inaliénables en tant que *res sacrae*, elles étaient aussi intangibles que la divinité dont elles constituaient la demeure.

Sous la Révolution, les églises sont dans le domaine privé de l'Etat. Elles peuvent être aliénées par l'Etat, et peuvent être acquises par les particuliers, comme tous les autres biens nationaux.

(1) GAUDRY. *Traité du domaine*, T. I, p. 611.

DUCROCQ. *Des églises et autres édifices du culte catholique*, p. 8 ; et *Cours de droit administratif*, T. IV, n° 1580.

(2) PROUDHON. *Traité du domaine public*, n° 202.

DUCROCQ. *Cours de droit administratif*, T. IV, n° 1429

II. — Divergences de la doctrine et des auteurs.

Tous les auteurs ne sont pas d'accord pour ranger les églises dans le domaine public. Ici encore, les opinions les plus diverses ont été soutenues.

Certains auteurs font entrer les églises dans le domaine privé de la commune ou de l'Etat. Tels sont MM. BATBIE et SEROUX D'AGINCOURT (1). M. BERTHÉLÉMY était autrefois aussi de cet avis. Mais dans les éditions les plus récentes de ses ouvrages, il admet que sous le Concordat, les églises étaient dépendances du domaine public.

D'autres soutiennent que certaines églises, au moins celles construites par les fabriques après le Concordat, sont dans le domaine public des fabriques. Tels sont MM. AFFRE, BÉQUET, CROUZIL (2).

Ces opinions sont à rejeter, la première parce que le culte est un service public, la deuxième parce que les fabriques n'ont pas de domaine public.

Seule la thèse exposée dans le paragraphe précédent est acceptable, et d'ailleurs la majorité des auteurs sont pour elle : on peut citer dans ce sens MM. HAURIU (3), DUCROCQ, BIRÉ, APPERT et AUCOC.

III. — Droits de la personne publique sur les églises.

Puisque le culte est sous le Concordat un véritable service public, les églises ne se distinguent pas des autres dépendances du domaine public, constituées par

(1) SEROUX D'AGINCOURT. Situation des monuments publics affectés au culte, p. 58.

(2) CROUZIL. Le droit de place dans les églises, pp. 79-80.

(3) HAURIU. Précis de droit administratif, 12^e éd., p. 650.

des édifices. Il faut donc leur appliquer les principes généraux. La personne publique n'a sur les églises aucun droit de disposition, elles sont inaliénables et imprescriptibles. Ces privilèges de la domanialité publique, qui ont été inséparables de la notion de domaine public dès son apparition, s'appliquent aux églises et à leurs dépendances, et il faut entendre par là les constructions qui font corps avec elles, et qui servent à l'exercice du culte, tels que les sacristies attenantes et les contreforts extérieurs. L'indisponibilité dure autant que l'affectation, et l'affectation, comme la désaffectation, ne peuvent résulter que d'un acte de l'autorité supérieure.

La personne publique n'a sur les églises qu'un droit de surveillance et de surintendance, pour assurer leur conservation et leur affectation au culte, qui ne doit pas être interrompu.

Chapitre VI

LA JURISPRUDENCE

I. — Systèmes exceptionnellement soutenus.

Sur la condition des églises, nous avons une jurisprudence à la fois administrative et judiciaire. En effet, quoique les églises soient des édifices publics, toutes les fois qu'une question de propriété ou de jouissance est en jeu, les tribunaux judiciaires sont compétents quand il n'y a pas d'autre part, d'acte administratif à interpréter.

La diversité des systèmes soutenus par les auteurs a eu une répercussion dans la jurisprudence. A côté de

solutions de beaucoup les plus nombreuses, qui consacrent l'opinion que nous avons exposée comme étant la vraie, on trouve des arrêts isolés qui appliquent des principes différents.

Le système de la propriété des fabriques sur les églises a pour lui plusieurs arrêts : tel est celui de la Cour de cassation, du 6 décembre 1836, qui décide qu'une église rendue au culte en 1802, est la propriété de la fabrique.

Un autre arrêt de la Cour de cassation, du 7 juillet 1840, décide dans un sens un peu différent, que les églises n'appartiennent absolument ni aux communes, ni aux fabriques et qu'il existe une sorte de copropriété entre elles.

II. — L'opinion générale de la jurisprudence.

Mais à côté de ces arrêts, qui sont une exception, on trouve une jurisprudence constante et bien établie, aussi bien administrative que judiciaire.

Sur la question du titulaire de la propriété, la jurisprudence s'est rangée à cette opinion que toutes les églises paroissiales sont la propriété des communes, et les églises cathédrales, la propriété de l'Etat. On peut citer les arrêts du Conseil d'Etat du 6 avril 1854 (1) et du 26 février 1863 ; de la Cour de cassation du 10 décembre 1849 et du 15 novembre 1853 (2) ; de la Cour d'appel de Paris du 28 décembre 1835, et de celle de Rouen du 23 avril 1866.

Sur la question de la domanialité des églises, la jurisprudence a aussi toujours soutenu qu'elles étaient des

(1) R., 1854, p. 274.

(2) D., 1853, I, 343.

dépendances du domaine public de la commune ou de l'Etat. Il y a en ce sens les arrêts de la Cour de cassation du 5 décembre 1838 (1) et du 10 décembre 1849 (2).

Chapitre VII

LE MOBILIER DES ÉGLISES

Dans les églises les meubles sont très nombreux, et ils diffèrent entre eux autant par leur importance et leur valeur que par le lien qui les unit à l'église ; il faut donc faire dans leur étude plusieurs distinctions.

I. — Meubles des églises qui sont immeubles par destination.

Parmi les meubles des églises, il en est qui font corps avec elle, qui sont compris dans les lignes générales de la construction, ou qui sont matériellement attachés ou scellés à elles par un des modes de fixation prévus dans l'article 525 du Code civil. Ce sont principalement l'horloge, les cloches fixées à la charpente du clocher, les orgues encastrées dans les murs, les stalles fixes, les statues placées dans les niches, les tableaux pris dans la boiserie.

Selon les articles 524 et 525 du Code civil, ces meubles sont juridiquement immeubles par destination, comme attachés à perpétuelle demeure à l'église.

Ces meubles ne sont pas, en fait et en droit, séparables de l'église. Ils en font partie intégrante, et ils sont

(1) S., 39, 1, 33.

(2) S., 1850, 1, 253.

immeubles comme elle. Ils suivent donc sa condition : ils sont dépendances du domaine public, et ils appartiennent au propriétaire qui est celui des églises elles-mêmes.

II. — Meubles proprement dits des églises.

La deuxième catégorie des meubles des églises est constituée par ceux qui n'ont aucune attache matérielle avec elles, et qui conservent leur mobilité. Ce sont principalement les chaises, les bancs mobiles, les tableaux simplement suspendus, les objets servant au culte, tels que vases sacrés, chandeliers, soleils. Quoique ces objets soient perpétuellement affectés au culte, l'article 524 du Code civil, qui ne vise que les exploitations agricoles, ne s'applique pas. On ne peut les considérer comme attachés à perpétuelle demeure à l'église au sens du code civil, et ils conservent donc leur condition de meubles.

Les auteurs ne sont pas non plus d'accord sur la condition juridique des meubles cultuels. Les uns font des meubles qui existaient dans les églises rendues au culte en 1802, la propriété de l'Etat, parce que certains textes ont expressément nationalisé les meubles des églises, alors que tous les textes de restitution au culte ne visent que les églises et non les meubles ; MM. WINTER et APPERT sont dans ce sens. Les autres font entrer les meubles dans le domaine privé de l'Etat et de la commune, parce qu'ils estiment, en s'appuyant sur l'article 538 du Code civil, qui ne prévoit comme dépendances du domaine public que des portions de territoire, que les meubles ne sont jamais dans le domaine public ; tels sont MM. WINTER (1), SÉROUX d'AGINCOURT, et BIRÉ.

(1) WINTER. Condition juridique du mobilier des églises, p. 64.

D'autres enfin, comme M. CROUZIL (1), font des meubles la propriété des fabriques en considérant les droits étendus que l'article 37 du décret du 30 décembre 1809 donne aux fabriques sur les meubles qu'elles doivent entretenir et qu'elles doivent même fournir et remplacer certains d'entre eux. Toutes ces théories cependant n'ont pas en fait un caractère aussi absolu, parce que leurs auteurs distinguent plusieurs sortes de meubles, et ne leur donnent pas à tous la même condition.

En réalité les meubles des églises sont comme elles des dépendances du domaine public de l'Etat ou de la commune, selon qu'il s'agit d'églises paroissiales ou cathédrales, parce qu'ils ont la même affectation au culte. C'est leur fonction seule qui détermine leur condition, tous les autres éléments ne sont que secondaires. Si les meubles ne sont pas nommés dans les lois de restitution, ils y sont impliqués comme accessoires nécessaires des églises. Il n'y a aucun argument à tirer contre leur domanialité, de ce fait que certains d'entre eux, comme les sièges, donnent lieu à des contrats de location et de concession, qui sont des contrats de droit privé : en effet les modes de gestion privée du domaine public sont possibles. Il ne faut admettre parmi les meubles aucune distinction. Peu importe que la fabrique elle-même les ait acquis de ses propres deniers. Peu importe qu'il s'agisse de meubles d'art ou anciens, ou de meubles sans valeur. L'affectation au culte seule doit être considérée, et c'est elle qui produit l'unification de la condition des meubles.

Les meubles des églises sont donc en droit inaliénables et imprescriptibles, en tant que dépendances du domaine public, jusqu'à leur désaffectation. Dans la réalité, sous le Concordat, les meubles culturels ont été

(1) CROUZIL. Le droit de place dans les églises, p. 65.

fréquemment aliénés par les fabriques pour plusieurs raisons :

Tout d'abord le droit de jouissance que les fabriques ont sur les meubles, dont certains ont une durée très limitée, se transforme aisément en propriété, comme le droit d'usufruit sur les meubles qui se consomment par le premier usage se transforme en quasi-usufruit.

En second lieu, le décret de 1809 a donné de grands pouvoirs à la fabrique sur les meubles ; c'est elle qui avait la haute main sur eux, de sorte qu'on pouvait admettre que ces droits équivalaient à un droit de propriété.

La troisième raison est que la fabrique est chargée de remplacer les meubles devenus inutilisables, et le remplacement implique le droit d'aliénation des meubles détériorés et un pouvoir d'appréciation dont la fabrique pouvait abuser.

Enfin le contrôle sur la gestion des meubles était pratiquement impossible, à cause du grand nombre des fabriques rurales, et de la difficulté qu'il y a à identifier les meubles.

Cette mainmise des fabriques sur les meubles eut pour résultat des pertes irréparables et répétées, dûes autant à leur négligence qu'à leur cupidité, d'objets d'art précieux, et c'est pour y mettre fin qu'intervint la loi de 1887 sur les monuments historiques et artistiques.

La jurisprudence dominante est dans le sens de la domanialité publique des meubles, et elle a appliqué cette idée sous ses différents aspects : très nombreux sont les arrêts qui déclarent que les meubles détachés de l'église suivent sa condition : Tribunal de la Seine, 12 juillet 1879 (1) ; qu'ils sont la propriété de la commune ou de l'Etat : Tribunal de la Seine 12 juillet 1879,

(1) D., 80, II, 100.

29 juin 1877 ; et qu'ils sont dans le domaine public de ces personnes morales : Tribunal de la Seine, 12 juillet 1879 ; Cour de Lyon, 19 décembre 1873 (1).

III. — Meubles classés comme monuments historiques.

Il faut prendre ici le mot monument au sens large de document, de pièce. C'est la loi du 30 mars 1887, sur les monuments historiques et artistiques, qui les régit. Elle a été édictée dans un but de protection et elle limite les pouvoirs des fabriques. Le classement et le dé classement des meubles cultuels ne peut résulter que d'une décision du ministre de l'instruction publique et des Beaux-Arts.

Dans quelle mesure la loi de 1887 a-t-elle changé la condition de ces meubles ?

Antérieurement à la loi du 30 mars 1887, la jurisprudence dominante (2), ainsi qu'une doctrine considérable (3), auxquelles nous nous rangeons, faisaient entrer, dans certaines conditions, les meubles appartenant aux personnes publiques, et ayant un intérêt historique ou artistique, dans le domaine public. Ces meubles étaient classés en deux catégories : les uns étaient inaliénables et imprescriptibles par leur nature, en raison de leur affectation à l'usage du public, les autres, aliénables

(1) D., 76, II, 89.

(2) Cour Paris, 3 janv. 1846 (S., 47, 2, 77) ; Trib. Seine, 12 juin 1877 (D., 80, 2, 97) ; Cour Dijon, 3 mars 1887 (D., 87, 2, 253).

(3) Revue bourguignonne, 1891, p. 635 ; article SALEILLES : Des questions de domanialité dans leur application aux objets mobiliers : loi du 30 mars 1887.

par nature, étaient rendus inaliénables par une disposition légale (1).

Depuis la loi du 30 mars 1887, seuls les meubles appartenant à l'Etat sont demeurés inaliénables ; les autres, tels que les meubles culturels appartenant aux fabriques et aux communes, sont devenus aliénables avec l'autorisation du ministre. Il semblerait donc que ces derniers soient moins efficacement protégés sous l'empire de la nouvelle loi qu'auparavant. Il n'en est rien. En réalité, en se fondant sur l'esprit de la loi de 1887, qui a voulu apporter une protection supplémentaire, parmi les meubles qui n'appartiennent pas à l'Etat, ceux qui sont dans le domaine public en raison de leur affectation à l'usage public, sont toujours inaliénables, la nouvelle disposition ne s'appliquant qu'à ceux qui bénéficient de la domanialité en vertu d'un texte légal, et qui sont aliénables par nature (2). Pour cette seconde catégorie désormais, quand une aliénation irrégulière aura été consentie, l'Etat, concurremment avec la personne publique propriétaire, aura un droit de revendication.

Ainsi, depuis la loi du 30 mars 1887, les meubles culturels appartenant à l'Etat sont toujours dans le domaine public ; et parmi ceux qui appartiennent aux communes, seuls demeurent dans le domaine public ceux qui sont inaliénables et imprescriptibles en raison de leur affectation à l'usage public, les autres ne bénéficiant plus des privilèges de la domanialité. En fait, les meubles placés dans les églises étant affectés à l'usage du public, la totalité des meubles culturels garnissant les églises est restée dans le domaine public.

(1) Revue bourguignonne. SALEILLES, article cité, p. 683.

(2) Revue bourguignonne, 1891. SALEILLES, article cité, p. 717.

Chapitre VIII

LA JOUISSANCE DES ÉGLISES

Si l'Etat et la commune sont propriétaires des églises, cette propriété n'est pas pure et simple. Elles sont grevées d'une affectation légale, qui résulte des articles 12 du Concordat, et 75 Organique, qui décident que les églises entrant dans l'organisation concordataire sont rendues au culte et mises à la disposition des évêques. Les églises ont une fonction déterminée, elles ont été par la loi consacrées au service public du culte. Les personnes publiques sont liées par cette affectation, et elles ne peuvent nullement, pour une raison ou pour une autre, les faire servir à un autre usage.

La jouissance des églises a été formellement attribuée aux évêques par les articles 12 du Concordat et 75 Organique. Ce sont eux, quand une difficulté s'élève, qui sont chargés des rapports avec l'autorité gouvernementale. Les évêques étant les représentants de la personne morale constituée par l'Eglise, peut-être est-on en droit de penser qu'en nommant les évêques, ces textes ont en réalité voulu viser l'Eglise elle-même, et qu'ainsi celle-ci serait le seul titulaire général de la jouissance, les évêques n'étant que le support physique des prérogatives qui résultent de cette jouissance. Quelle que soit l'opinion que l'on adopte, dans le fait, l'Eglise étant une personne idéale composée de divers éléments, la jouissance est fractionnée entre plusieurs personnes : les ministres du culte qui sont les chefs hiérarchiques de chaque édifice culturel, les fabriques qui sont les gardiennes des églises et la source des deniers nécessaires à leur entretien, et enfin les fidèles de la paroisse, qui sont les

usagers et véritablement les principaux attributaires des églises, celles-ci leur étant surtout destinées.

Le droit de jouissance des églises n'a pas été défini par la loi. Il résulte d'une expression vague « mettre à la disposition » qui signifie ici, contrairement au sens qu'elle a dans le décret du 2 novembre 1789, « conférer l'usage ». Le principe en est contenu dans l'article 12 du Concordat. « Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres, non aliénées, nécessaires au culte, sont remises à la disposition des évêques. »

Ce droit de jouissance n'est pas le droit d'usage du Code civil, celui-ci ayant des modalités précises qui n'existent pas ici. Ce n'est pas non plus le droit d'usufruit, les fabriques ayant des charges plus lourdes que celles d'un usufruitier ordinaire. Les églises étant des édifices publics, c'est un droit de jouissance spécial, de nature administrative. Pour la fabrique, c'est une sorte de droit réel imparfait, de droit d'usage exclusif mais relatif, qu'elle possède à l'encontre à la fois des personnes publiques et des tiers. Tant que le culte est admis par l'Etat dans les conditions du Concordat, elle a droit à ce que les églises ne servent qu'au culte, et ne subissent aucun changement d'affectation. Elle a droit aussi à ce que le culte y soit célébré en toute tranquillité, et elle peut faire évincer les tiers qui viendraient le troubler.

Mais les fidèles ont un droit plus fort. Ils ont non seulement droit à l'usage des églises, mais même à ce que le culte y soit célébré. D'ordinaire, les usagers d'un service public ne peuvent pas exiger de l'Etat, le maintien et le bénéfice de ce service. Ici, cependant, le culte est un service public que l'Etat s'est engagé à assurer par le Concordat ; il est lié par cette convention, et tant que celle-ci ne sera pas dénoncée, il doit garantir l'exercice

du culte : ainsi il ne peut désaffecter les églises, et doit assurer un desservant à chacune d'elles.

Chapitre IX

EXERCICE DES DROITS RELATIFS AUX ÉGLISES

Les églises étant le support de deux droits distincts ayant chacun un titulaire différent, l'Etat ou la commune, et la fabrique, qui représente les paroissiens, il est naturel que tous deux aient une action. C'est en effet ce qui résulte de la loi, et la plupart des auteurs sont d'accord pour admettre cette règle (1).

Les droits d'action ou de défense de l'Etat ou de la commune prennent naissance dans leurs droits de domanialité publique sur l'église et son mobilier, toutes les fois que ceux-ci sont menacés. Les textes qui visent le domaine public en général s'appliquent aux églises. L'Etat et la commune doivent veiller sur les églises comme sur tout autre bien domanial. C'est le préfet qui agit au nom de l'Etat. C'est le maire qui agit au nom de la commune, selon l'article 90, 8° de la loi de 1884.

La fabrique tire son droit d'action et de défense dans le droit de jouissance qu'elle a sur l'église, et dans la charge d'entretien et de conservation qui résulte des articles 1 et 37 du décret de 1809, toutes les fois que sa jouissance et l'intégrité de l'église sont en jeu. Pour que la fabrique puisse assurer la conservation de l'église,

(1) DUCROCQ. Des églises et autres édifices du culte catholique, p. 46.

il faut en effet qu'elle puisse repousser les entreprises faites contre elle, le cas échéant. Selon l'article 77 du même décret, ce sont les marguilliers qui représentent la fabrique dans les procès ; il leur faut pour plaider l'autorisation du Conseil de préfecture.

Ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents, pour toute atteinte portée contre l'église, d'après l'article 80 du décret du 30 décembre 1809, sauf lorsque la contestation met en jeu un acte administratif qu'il faut interpréter.

TITRE II

Réparations et reconstruction des églises sous le Concordat

L'étude du régime des réparations des églises vient naturellement après celle de leur condition juridique, parce que le premier dépend étroitement de cette dernière. L'étude de ce titre portera surtout sur les objets suivants : personnes qui ont la charge des réparations ; opérations administratives relatives aux réparations ; caractère des travaux effectués aux églises.

Chapitre I

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

En matière de réparations, à la différence de ce qui concerne la condition juridique des églises, où une vive controverse n'a pas cessé d'exister, on est sur un terrain solide. On peut donner avec certitude toutes les solu-

tions qui s'y rapportent ; il n'y a pas eu ou presque pas de discussion, et cette unanimité a pour cause les raisons suivantes :

Tout d'abord, la condition juridique est une notion théorique qui ne dépasse pas le domaine des idées, tandis que les réparations constituent un régime pratique, qui exige des solutions matérielles précises. Quand une réparation est nécessaire, il faut des fonds pour la payer, et on est bien obligé de désigner qui doit fournir ces fonds.

La deuxième raison est qu'il y a en matière de réparations de nombreux textes, qui sont formels et précis sur tous les points essentiels, et minutieux, réglant les plus petits détails de procédure et d'exécution. Pour le Concordat, les principaux textes sont le décret du 30 décembre 1809 qui est fondamental pour la matière qui nous occupe, et qui règle l'organisation des fabriques et la part qu'elles prennent dans les réparations, et les lois municipales du 18 juillet 1837 et 5 avril 1884, qui fixent l'obligation des communes.

Le second trait à souligner est que le régime des réparations sous le Concordat n'a pas été uniforme. Il a subi une modification importante en 1884. On peut donc le diviser en deux grandes périodes : la première va de 1802 à 1884 ; la seconde de 1884 à 1905. La différence essentielle qui justifie la distinction a sa base dans l'incidence de la charge des réparations, dont le poids a passé en partie de la commune sur la fabrique.

Enfin, en tête des chapitres qui vont suivre, une définition de la fabrique est nécessaire, car il sera sans cesse parlé de cet organisme chargé de l'entretien des églises. Les fabriques existaient dans l'ancien droit, elles veillaient à tout ce qui touchait les intérêts pécuniaires de l'Eglise. Elles ont été supprimées, et leurs biens confisqués sous la Révolution. Le Concordat a

prévu leur rétablissement dans l'article 76 organique, et elles ont été en fait réorganisées par le décret du 30 décembre 1809. Elles sont le rouage fondamental du régime concordataire. Elles sont placées à côté de chaque église paroissiale et cathédrale, et selon l'article 1 de ce décret, elles ont pour mission générale de veiller à l'entretien et à la conservation des églises, et d'assurer l'exercice et la dignité du culte (1). Pour remplir ce rôle, elles ont un patrimoine : un certain nombre de biens leur a été attribué par la loi, elles peuvent percevoir diverses recettes, elles peuvent recevoir des libéralités et contracter des emprunts. Comme le culte est un service public, comme leur rôle est d'assurer son fonctionnement, et qu'elles ont un patrimoine autonome, selon les principes généraux du droit administratif, il faut décider que les fabriques sont des établissements publics (2).

Chapitre II

CHARGE DES RÉPARATIONS DE 1802 A 1884

I. — Réparations d'entretien et grosses réparations.

Une distinction fondamentale tirée des textes sépare les réparations d'entretien des grosses réparations. Il faut entendre ici ces termes dans le sens qu'ils ont dans le Code civil. Les premières comprennent les répara-

(1) BERTHÉLÉMY. Cours de droit administratif, 13^e éd., 1933, note 3, p. 288.

(2) CHRISTOPHLE. Traité des travaux publics, 2^e éd., 1888, p. 474.

tions du mobilier de l'église ; le remplacement des meubles et des objets du culte, parce que, pour les objets de peu de durée, l'entretien se traduit par le renouvellement ; et les réparations locatives. Les secondes comprennent les grosses réparations proprement dites, c'est-à-dire celles qui touchent à une pièce maîtresse de l'édifice, et les reconstructions. Si les reconstructions et les grosses réparations sont ainsi associées, c'est que le législateur les a souvent considérées comme deux éléments d'une même notion, comme dans les articles 37 4°, et 98 du décret de 1809. En effet, quand une église est tellement délabrée qu'on ne peut plus la réparer, pour la conserver, il n'y a qu'une solution, qui est de la reconstruire.

Le régime des réparations à cette époque a sa source dans le décret du 30 décembre 1809, confirmé et complété par les lois du 14 février 1810 et 5 avril 1884. Il décrit avec minutie chaque catégorie de réparation, les formalités qu'elles exigent, et les pouvoirs de chaque autorité relativement à elles. Il applique avec rigueur les principes du Concordat, qui consacrent l'union de l'Eglise et de l'Etat. Deux personnes morales sont associées pour l'entretien des églises : l'une, la fabrique, est obligée en premier lieu, et si elle n'y suffit pas, l'autre, la commune, doit la secourir. Nous traiterons tout d'abord des églises paroissiales, qui, étant les plus nombreuses, forment comme le droit commun du régime.

II. — Obligation principale de la fabrique aux réparations d'entretien et aux grosses réparations.

C'est la fabrique qui, normalement, doit seule subvenir à l'entretien total de l'église. Elle a été créée pour cela. Elle est la gardienne et la conservatrice de l'égli-

se. Quand une réparation est nécessaire, c'est à elle qu'on fait appel. Nombreux sont les textes qui consacrent cette obligation générale et les détails de cette obligation. Les textes qui chargent la fabrique de tous les frais que peut occasionner le culte dans l'église sont :

a) L'article 76 organique de la convention du 26 messidor an IX : « Il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples... »

b) L'article 1 du décret de 1809 : « Les fabriques sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples ; d'administrer... tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin, d'assurer cet exercice, et le maintien de sa dignité, dans les églises auxquelles elles sont attachées... »

c) L'article 37, 4° du même décret : « Les charges de la fabrique sont : 4° De veiller à l'entretien des églises ;... »

Les textes qui chargent la fabrique des frais relatifs aux réparations et remplacement des meubles et objets du culte sont :

a) L'article 37, 1° du décret de 1809 : « Les charges de la fabrique sont : 1° De fournir aux frais nécessaires du culte, savoir, les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire... »

b) L'article 46, 2° du même décret : « Les articles de dépense (du budget de la fabrique) seront classés dans l'ordre suivant : 2° Les frais de réparation des ornements, meubles et ustensiles d'église ; »

Les textes qui chargent la fabrique des réparations locatives, de la décoration et de l'embellissement intérieur de l'église sont :

a) L'article 37, 3° du décret de 1809 : « Les charges

de la fabrique sont : 3° De pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église. »

b) L'article 46, 4° du même décret : « Les articles de dépense (du budget de la fabrique) seront classés dans l'ordre suivant : 4° Les frais de réparations locatives. »

Enfin, le texte qui met à la charge de la fabrique les grosses réparations est encore l'article 46, 4° *in fine* du décret de 1809, ainsi conçu : « La portion de revenus qui restera après la dépense acquittée servira au traitement des vicaires légitimement établis ; et l'excédent, s'il y en a, sera affecté aux grosses réparations des édifices, affectés au service du culte ».

Sur cette dernière obligation principale de la fabrique aux grosses réparations, il y a eu discussion. On a soutenu que c'était la commune, comme propriétaire, qui y était tenue (1), en s'appuyant sur l'article 92, 3° du décret de 1809, qui met à la charge des communes les grosses réparations, sans autre précision. Mais devant les termes formels de l'article 46, le doute n'est pas possible.

La fabrique en pourvoyant à toutes ces réparations doit suivre un certain ordre. Elle ne peut indifféremment faire l'une avant l'autre. Cet ordre est expressément établi par l'article 46. Elle doit d'abord exécuter les réparations des meubles, ornements et objets du culte ; puis les réparations d'entretien ; et enfin les grosses réparations. Elle ne fait une réparation que s'il lui reste des fonds quand la précédente a été exécutée. S'il ne lui en reste pas, elle s'adresse à la commune tenue en vertu de son obligation subsidiaire.

(1) Voir auteurs cités dans : BORDE. Droits et obligations réciproques des communes et des fabriques, p. 325.

III. — Obligation subsidiaire de la commune aux réparations d'entretien et grosses réparations.

La personne normalement chargée des réparations de l'église est la fabrique. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'obligation de la commune entre en jeu, et seulement en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique. Si la fabrique est trop pauvre, il faut que l'église soit quand même réparée, car le culte est un service public qui ne peut être interrompu. C'est donc en qualité de responsable d'un service public communal que la commune est tenue. La commune n'est obligée que subsidiairement, c'est-à-dire qu'elle ne l'est jamais tant que la fabrique a des fonds disponibles. Mais quand l'obligation a pris naissance, elle est totale, c'est-à-dire que le crédit nécessaire peut-être inscrit d'office au budget de la commune par l'autorité de tutelle. Ce caractère de la dépense résulte de l'article 30 de la loi de 1837, qui énumère les dépenses obligatoires de la commune. Enfin, cette obligation est générale, elle existe aussi bien pour les réparations des meubles que pour les grosses réparations : il suffit qu'il y ait insuffisance des ressources de la fabrique (1).

Les dispositions qui consacrent cette obligation générale et subsidiaire de la commune sont très nombreuses, et sont réparties dans le décret de 1809 et dans les lois du 14 février 1810 et 18 juillet 1837 qui le confirment. Les articles 36-11°, 37-4°, 39, 43, 49 et 92-1° du décret de 1809, les articles 1 et 2 de la loi de 1810, et

(1) Sur tous ces points, accord presque unanime des auteurs : DUCROCQ. Des églises et autres édifices du culte catholique, p. 57 ; BERTHÉLÉMY. Cours de droit administratif, 13^e éd., note 3, p. 288 ; BORDE. Droits et obligations réciproques des communes et des fabriques, p. 264.

les articles 21-7° et 30-14° de la loi de 1837 énoncent le principe d'une façon abstraite, sans spécifier le détail des obligations et sans faire aucune distinction. Tous décident qu'en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique pour les frais du culte, la commune y suppléera. On peut, à cet égard citer l'article 39 du décret de 1809 : « Si, dans le cas de la nécessité d'un vicaire, reconnue par l'évêque, la fabrique n'est pas en état de payer le traitement, la décision épiscopale devra être adressée au préfet ; et il sera procédé ainsi qu'il est expliqué à l'article 49, concernant les autres dépenses de la célébration du culte, pour lesquelles les communes suppléent à l'insuffisance des revenus des fabriques. » On peut également citer l'article 30-14° de la loi municipale de 1837 : « Sont obligatoires (pour les communes) les dépenses suivantes : 14° Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets ».

Certains textes cependant sont plus précis, et on peut affirmer, en s'appuyant sur eux, que la commune doit suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour toutes les catégories de réparations à l'église. Pour les réparations des meubles et ornements, pour l'embellissement intérieur et les réparations locatives, nous avons l'article 92-1° du décret de 1809 : « Les charges des communes relativement au culte sont : 1° De suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37. » Or les charges portées en l'article 37 dans les paragraphes 1, 3 et 4 sont les réparations aux meubles et objets du culte, la décoration et l'embellissement intérieur, et les dépenses générales d'entretien. Pour les grosses réparations et reconstructions, nous avons des textes également très formels

qui sont les articles 37-4° et 92-3° du décret de 1809, et l'article 2 de la loi de 1810.

Article 37-4° : « Les charges de la fabrique sont : 4° De veiller à l'entretien des églises... ; et en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe III ».

Article 92-3° : « Les charges des communes relativement au culte sont : 3° De fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte ».

IV. — Eglises cathédrales et métropolitaines.

Nous avons jusqu'à présent uniquement traité des églises paroissiales. Mais nous avons en même temps visé les églises cathédrales, car elles ont absolument le même régime, qui a également sa base dans le décret du 30 décembre 1809. Comme les églises paroissiales, elles ont chacune une fabrique établie à côté d'elles, et c'est cette fabrique qui est principalement tenue de toutes les réparations. C'est aussi une personne publique autre que la fabrique qui est tenue en cas d'insuffisance des revenus de celle-ci, mais au lieu que ce soit la commune, c'est le département ou l'Etat. De 1809 à 1821, c'est le département qui supportait cette charge subsidiaire pour la cathédrale du diocèse ; depuis la loi de finances du 31 juillet 1821, article 28-1°, qui a pourvu, par des ressources déterminées de l'Etat, à certaines dépenses du département, c'est l'Etat qui a pris pour lui seul cette charge. Le texte qui contient le principe de la répartition que nous venons d'exposer est l'article 106 du décret de 1809 : « Les départements compris dans un diocèse sont tenus, envers la fabrique de la cathédrale, aux mêmes obligations que les communes envers leurs fabriques paroissiales ».

Chapitre III

CHARGE DES RÉPARATIONS DE 1884 A 1905

I. — Généralités.

La grande loi municipale du 5 avril 1884 qui a profondément modifié certains points de l'organisation communale, a aussi introduit un nouveau régime dans la matière qui nous occupe. Elle a surtout apporté de grands changements dans la question de l'obligation aux réparations des églises.

Cette loi s'inspire de principes nouveaux. L'idée du culte, entendu comme service public, dont on doit avant tout assurer le fonctionnement, et qui était l'âme du Concordat, perd de sa valeur. L'Etat ne considère plus comme essentiel l'intérêt de l'Eglise. L'idée de séparation de l'Eglise et de l'Etat se fait jour, et en 1884, une étape est franchie vers l'établissement de la Séparation par la loi de 1905.

Il y a toujours deux personnes publiques qui sont tenues des réparations des églises, la fabrique et la commune ; mais tandis que la charge de la première s'est beaucoup accrue, la charge de la seconde a presque complètement disparu. La règle maintenant est que la commune n'est jamais tenue ; elle ne l'est plus que pour les grosses réparations, et encore à titre subsidiaire. D'autre part, la base de l'obligation de la commune a changé. Avant 1884, elle était tenue en tant que responsable du fonctionnement du service public du culte ; dorénavant, elle ne l'est plus qu'à titre de propriétaire de l'église (1), elle ne doit pas plus laisser dépérir

(1) GUINAND. Régime légal des biens cultuels en France p. 131.

BORDE. Droits et obligations réciproques des communes et des fabriques, p. 265.

cet édifice que toutes les autres propriétés communales.

II. — Obligation exclusive de la fabrique aux réparations d'entretien.

Depuis la loi du 5 avril 1884, la fabrique est le seul organisme qui doit pourvoir à l'entretien courant et normal de l'église. Elle a à sa charge tous les frais de réfection et de remplacement des meubles et objets du culte, les dépenses d'ornementation et d'embellissement intérieur et les frais de réparations locatives. Et non seulement, elle est tenue la première de financer toutes ces réparations quand elle a les fonds disponibles, mais elle doit même se procurer des fonds pour cela. Car, lorsque ses revenus sont insuffisants, la commune n'est plus obligée d'y suppléer, elle le peut seulement, si elle le juge utile : c'est pour elle une dépense facultative, mais licite ; et un crédit voté par la commune pour cet objet ne serait pas illégal.

Cette obligation exclusive de la fabrique aux réparations d'entretien résulte de l'article 136-11° et 12° de la loi de 1884, fondée sur une interprétation a contrario indiscutable. Cet article énonce, parmi les dépenses obligatoires de la commune, l'indemnité de logement au desservant, si la commune n'a pas de presbytère, et les grosses réparations aux édifices communaux, dont l'église fait partie. Une telle énumération étant limitative, la commune n'est pas tenue des dépenses d'entretien de l'église, puisqu'elles n'y figurent pas. Cette obligation exclusive de la fabrique résulte aussi des dispositions finales de la loi de 1884, qui abrogent en entier le chapitre IV du décret de 1809, et en particulier l'article 92-1°, qui obligeait les communes à suppléer à

l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37, charges qui sont précisément, nous l'avons déjà vu, les dépenses d'entretien de l'église.

En somme, la fabrique est présumée par la loi assez riche pour pouvoir entretenir l'église en temps normal. Il y a là en réalité une inconséquence qui empire la situation de la commune. Souvent les fabriques rurales sont trop pauvres pour entretenir l'église paroissiale ; cependant, des réparations d'entretien seraient nécessaires ; et de l'indigence de la fabrique, il en résulte bientôt un état de délabrement de l'église tel que des grosses réparations deviennent urgentes, réparations que la commune est obligée de supporter.

**III. — Obligation principale de la fabrique,
et subsidiaire de la commune,
aux grosses réparations et reconstructions.**

La charge de la fabrique, déjà très lourde, est encore aggravée par l'obligation principale, dont elle est tenue, aux grosses réparations de l'église, et aux reconstructions quand la réfection est impossible. Quand elle a procédé aux réparations d'entretien, si des grosses réparations sont nécessaires, elle doit leur consacrer les ressources qui lui restent. Ces fonds libres ont une affectation déterminée à l'avance, et leur existence interdit toute demande de secours par la fabrique. Il est vrai que si son trésor est épuisé, ou que ses ressources soient insuffisantes pour payer la dépense entière des grosses réparations, la commune doit y suppléer. La commune est donc tenue subsidiairement, en seconde place, des grosses réparations de l'église, après vérification régulière de l'insuffisance des ressources de la

fabrique (1). Mais l'obligation de la commune, limitée dans son objet, est totale en ce sens que la commune ne peut s'y soustraire, quand la nécessité de ces travaux est constatée, et que si elle refusait de voter des crédits suffisants, l'autorité supérieure pourrait les inscrire d'office à son budget.

Le texte d'où résulte implicitement l'obligation principale de la fabrique aux grosses réparations, et formellement l'obligation subsidiaire de la commune aux mêmes réparations, est l'article 136-12° de la loi de 1884, ainsi conçu : « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : ... 12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations ».

Sur ce point encore, on a voulu discuter. Certains auteurs ont soutenu que la commune était seule et principalement tenue aux grosses réparations, que la fabrique ne pouvait pas l'être, parce que les grosses réparations sont une charge de la propriété. Mais, professer une telle opinion, quelque logique qu'elle soit, est faire une abstraction complète des textes, et celui qui vient d'être cité est trop précis et trop formel pour qu'il puisse être méconnu.

(1) Jurisprudence constante : arrêts C. E. 27 janvi. 1893 commune de la Grâce-Dieu (Rec., p. 77) ; 29 juin 1894. Paroisse de Mont (Rec., p. 437) ; 28 avril 1899. Eglise St-Paul-St-Louis (Rec., p. 323) ; etc...

Chapitre IV

SOUSCRIPTIONS ET SUBVENTIONS

I. — Leur principe.

Souvent, des fonds d'une autre origine que ceux de la fabrique, de la commune ou de l'Etat entrent dans le paiement des réparations des églises. Le culte catholique étant en France très suivi, de nombreuses personnes s'intéressent au sort des églises sans qu'elles y soient obligées. Ces fonds proviennent soit des particuliers, soit des communes ou de l'Etat, quand la dépense est pour ces personnes publiques purement facultative. Ici, nous ne considérons que les fonds qui constituent un secours extraordinaire, exceptionnel, et purement volontaire et spontané. Nous nous écartons donc du sens ordinaire du mot subvention, qui désigne tous deniers fournis à titre principal ou accessoire par la commune, le département ou l'Etat, et nous le prenons dans le sens restreint de secours accordé par ces personnes publiques quand elles n'y sont pas obligées. Ces dépenses, qui sont facultatives pour elles, ne sont pas illégales, dans la limite de leurs ressources ordinaires, car il leur est toujours permis d'aider le fonctionnement d'un service public.

La base de ces secours exceptionnels pour les travaux relatifs aux églises se trouve à la fois dans les principes généraux et dans les textes. En premier lieu, les travaux publics, dont font partie les travaux des églises, peuvent toujours être financés par plusieurs personnes publiques à la fois, et notamment par celle qui n'est pas directement intéressée par les travaux.

Et d'autre part, les offres de concours des particuliers sont un mode normal d'aide pécuniaire apportée à l'autorité qui a entrepris les travaux dans l'intérêt des usagers.

En second lieu, de nombreux textes prévoient l'éventualité de souscriptions et subventions par l'Etat et les particuliers. Le législateur a pensé que c'était là une aide précieuse qu'il fallait encourager. Plusieurs articles du décret de 1809 citent parmi les ressources des fabriques les secours et les oblations fournis par les particuliers, et notamment l'article 36. Les subventions de l'Etat, en cas d'incapacité de la commune, sont aussi prévues par l'article 100.

II. — Par qui elles peuvent être faites.

Les souscriptions et subventions ont, nous l'avons vu, une double origine. Elles peuvent émaner des personnes publiques quand elles n'y sont pas obligées : c'est-à-dire de l'Etat, pour les réparations aux églises paroissiales, et les réparations des églises cathédrales avant la loi du 31 juillet 1821 ; de la commune, après la loi de 1884, seulement pour les travaux d'entretien, et non pour les grosses réparations. Pour les travaux d'entretien antérieurs à la loi de 1884, elle y est obligatoirement tenue.

Elles peuvent aussi émaner des particuliers. Parmi ceux-ci, il faut citer le curé, qui est le premier intéressé au bon état de l'église ; il arrive même, quand il a une fortune suffisante, qu'il prenne entièrement à sa charge les travaux. Il y a enfin les fidèles de la paroisse (1),

(1) Jurisprudence constante : arrêts C. E. 1^{er} août 1884. Héritiers Desrat (Rec. p. 695) ; 15 janv. 1892. Notre-Dame d'Oloron (Rec. p. 14) ; 7 août 1897. Commune de St-Bandille (Rec. p. 650) ; etc...

qui participent aux travaux de l'église, soit parce qu'ils sont riches, soit parce qu'ils tiennent à la conservation de l'église de leur village et de la demeure de leur Dieu. Les souscriptions recueillies chez les particuliers sont un mode de secours très employé pour les réparations des églises, parce qu'il est plus juste et plus productif que l'impôt. En effet, ainsi, seuls les catholiques subviennent aux frais de leur culte, et chacun dans la mesure de ses moyens ; d'autre part, les fidèles ont à cœur de répondre généreusement à l'appel qui leur est fait, on donne toujours plus spontanément que lorsque l'on y est obligé, et ils ont d'autant plus la main large qu'ils sont certains que l'argent qu'ils versent sera employé à l'objet pour lequel il a été sollicité.

III. — A qui elles sont remises.

Pour ce qui est des souscriptions, elles sont en pratique ouvertes par trois catégories de personnes. Elles sont le plus souvent ouvertes par la fabrique, c'est elle, en effet, qui est principalement chargée de l'entretien de l'église. Elle procède à cette opération quand elle manque de ressources, et qu'elle ne veut pas recourir à la commune, soit parce qu'elle veut garder plus d'indépendance dans l'exécution des travaux, soit parce que, ceux-ci étant urgents, elle ne veut pas être retardée par les formalités nécessaires au recours à la commune. Elles sont encore ouvertes par le curé, lorsque c'est lui qui prend l'initiative des travaux, et que la fabrique étant trop pauvre pour les payer, il ne peut cependant pas recourir à la commune, parce que les travaux qu'il a lui-même conçus présentent un certain caractère d'inutilité et de luxe. Enfin, les souscriptions sont ouvertes par la commune, quand ses ressources ordinaires ne suffisent pas, quand les habi-

tants sont également incapables de supporter une levée extraordinaire, et qu'elle ne veut pas recourir à un emprunt, ni implorer le secours de l'Etat.

Il faut remarquer que quelle que soit la personne qui ait pris l'initiative de la souscription, celle-ci ne peut avoir été ouverte qu'au nom de la fabrique ou de la commune, puisqu'elles seules sont chargées de l'entretien de l'église. Les deniers ainsi recueillis, en vue d'un travail public, dans l'intérêt d'un service public, et au nom d'un établissement public ou d'une personne morale publique, sont des deniers publics, plus précisément des fonds de concours, qui doivent obéir aux règles de la comptabilité publique (1). Selon les cas, ces deniers ne peuvent donc être remis : qu'à la fabrique (2) — celle-ci peut, en effet recevoir des dons avec autorisation, et les fonds dont il s'agit peuvent être considérés comme tels —, ils constituent alors un élément de son budget, et sont employés selon les règles prescrites par le décret de 1809 ; ou à la commune, quand c'est elle qui se charge des travaux, et c'est, alors le droit commun de la comptabilité communale en matière de travaux publics qui s'applique.

Disons un mot des subventions : la règle est qu'elles sont remises à la personne, commune ou fabrique, qui les a réclamées ; il faut noter cependant que l'Etat ne peut directement secourir la fabrique, il doit passer par l'intermédiaire de la commune, et porter la somme accordée au crédit de celle-ci.

(1) En sens contraire : BORDE. Droits et obligations réciproques des communes et des fabriques, p. 488.

(2) BOUNIOLS. Rapports des communes et des fabriques, p. 125.

BORDE. Ouvrage cité, p. 485.

Chapitre V

INITIATIVE, VOTE ET DIRECTION DES TRAVAUX DE RÉPARATIONS AUX ÉGLISES

C'est pour cette matière qu'il est surtout vrai de dire que les textes légaux sont précis et détaillés. Les nombreuses dispositions qui s'y rapportent sont contenues dans le décret du 30 décembre 1809, et les lois du 18 juillet 1837 et 5 avril 1884. Cependant, pour ce qui concerne la direction des travaux, il y a peu de chose, aussi y a-t-il eu quelques controverses sur lesquelles il est bon de pendre parti.

I. — Initiative des travaux.

Avant d'effectuer des travaux, il faut d'abord reconnaître leur opportunité. Plusieurs personnes ont été chargées par la loi de signaler leur utilité et de les proposer, aux autorités compétentes pour les ordonner. C'est surtout le personnel de la fabrique qui doit veiller à faire exécuter les travaux dès qu'ils sont nécessaires. Selon l'article 41 du décret de 1809, ce sont les marguilliers et spécialement le trésorier qui signalent les travaux utiles, après une visite des bâtiments faite deux fois par an. Il faut aussi accorder ce droit d'initiative au maire, pour qui c'est un devoir de vérifier si la fabrique s'acquitte bien de sa mission, et qui a été chargé par l'article 10-2° de la loi de 1837, et l'article 90-1° de la loi de 1884 de la conservation et de l'administration des édifices communaux. D'autre part, par l'article 97-1° de la loi de 1884, il peut prendre toutes mesures

utiles concernant l'église qui menace ruine et qui est un danger public.

Les églises qui ont été classées comme monuments historiques ont un régime spécial et restrictif, de réparations, qui est pour elles une garantie de conservation. Afin qu'elles ne soient pas victimes de la négligence des fabriques, selon l'article 4 de la loi du 30 mars 1887, et l'article 11 ce qui concerne leurs meubles, aucune réparation ou modification ne peut être entreprise sans l'autorisation du ministre.

II. — Vote des travaux et recours de la fabrique à la commune.

Il importe de distinguer selon que les travaux ne dépassent pas le cadre de la fabrique, ou intéressent également la commune.

Pour les travaux peu importants, qui n'excèdent pas cinquante ou cent francs, selon l'importance des communes, les marguilliers y pourvoient sur le champ, et par économie, c'est-à-dire sans adjudication, sans qu'aucune autre formalité soit requise (décret 1809, art. 12 et 41).

Pour les travaux plus importants, c'est le conseil qui ordonne les réparations. Jusqu'à cent ou deux cents francs, le conseil, sur le rapport du bureau, y pourvoit seul. Mais au-dessus, le conseil ne peut ordonner les réparations qu'en chargeant le bureau de faire dresser un devis estimatif, et de procéder à l'adjudication (décret 1809, art. 42).

Ces dispositions s'appliquent seules quand la fabrique a des revenus disponibles. Mais quand elle n'a pas de ressources suffisantes, il lui faut recourir à la commune comme la loi l'a prévu. C'est alors le conseil de fabri-

que, sur le rapport du bureau, qui prend une délibération tendant à ce qu'il soit pourvu à cette insuffisance par la commune. Cette délibération est adressée au préfet (décret 1809, art. 43, 94).

L'autorité administrative sait maintenant que la fabrique ne peut procéder seule aux réparations. Mais quelle est l'autorité qui va ordonner à la commune de secourir la fabrique ? Sous le régime de 1809, c'est le préfet ; le conseil municipal n'a qu'un rôle consultatif. Quand la délibération du conseil de fabrique a été communiquée au préfet, le budget de la fabrique est examiné par le conseil municipal, qui prend une délibération, également communiquée au préfet. Celui-ci fait dresser un devis des réparations, soumis au conseil municipal, qui donne son avis. Et c'est sur cet avis que le préfet ordonne, s'il y a lieu, que les travaux soient faits aux frais de la commune. En même temps que le conseil municipal, l'évêque est également consulté (décret 1809, art. 93, 95). Si un conflit s'élevait entre ces trois autorités, c'est le ministre des cultes, ou le chef de l'Etat, selon les cas, qui devrait statuer.

Depuis la loi de 1884, il en va différemment. La commune joue à juste titre un rôle plus direct. Quand la fabrique et la commune sont d'accord sur le concours financier à fournir, le préfet n'a pas à intervenir. S'il y a désaccord, le conflit est porté devant le chef de l'Etat, qui statue, par décret, sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes (loi 1884, art. 136 in fine).

Quand le principe de l'obligation de la commune est décidé, la dernière phase, celle qui aboutit au vote effectif des crédits nécessaires, à l'intérieur de la commune, suit la procédure ordinaire, sous la loi de 1837 comme après celle de 1884. Le crédit à octroyer est proposé et fixé dans le budget communal par le maire,

voté par le conseil municipal et définitivement réglé par le préfet. Si le conseil municipal refusait la dépense, celle-ci étant obligatoire, pourrait être inscrite d'office par l'autorité supérieure. Dans le cas où les ressources de la commune sont insuffisantes, le même conseil délibère sur les moyens de se procurer des ressources extraordinaires. Enfin, tous les contrats et adjudications relatifs aux travaux sont passés par le maire, de même que c'est lui qui ordonnance les dépenses pour le versement des deniers aux entrepreneurs.

Eglises cathédrales. — Ce sont en principe les mêmes règles qui s'appliquent ; seules, les autorités qui interviennent changent, parce que ce ne sont pas les mêmes personnes morales qui sont intéressées. Quand les marguilliers et le trésorier ont reconnu la nécessité des travaux, il en est donné avis au préfet par l'évêque, en même temps que le budget de la fabrique lui est communiqué. Le préfet fait dresser un devis des réparations qui est communiqué à l'évêque, afin qu'il fasse part de ses observations : il le retourne lui-même au préfet. Le préfet transmet enfin le devis aux ministres de l'intérieur et des cultes qui statuent sur les travaux. Si les réparations sont urgentes, le ministre de l'intérieur ordonne qu'elles soient faites sur les deniers dont les préfets peuvent actuellement disposer (décret 1809, art. 107, 108, 109, 110).

III. — Direction des travaux.

Il faut établir ici une double distinction, selon l'importance des travaux dont il s'agit, et selon la personne morale qui en effectue le paiement. Nous distinguerons trois cas :

Premier cas. Il s'agit de réparations d'entretien et la fabrique les paie seule. C'est la fabrique qui a reçu la mission légale de l'entretien des églises, et cette charge est sa principale raison d'être. D'autre part, les travaux sont peu importants, ils n'ont trait qu'à des détails de l'édifice, sans pouvoir en rien porter atteinte au droit de propriété de la commune. Il faut donc décider que c'est la fabrique qui a la direction des travaux (1). La commune n'a qu'un droit de surveillance qui lui permet de contrôler la bonne exécution des réparations. Ce droit résulte de divers textes qui permettent aux autorités communales de régler tout ce qui concerne la conservation et l'administration des propriétés de la commune : pour le maire, ce sont l'article 10 de la loi de 1837, et l'article 90 de la loi de 1884 ; pour le conseil municipal, ce sont les articles 19 de la loi de 1837, et 68 de la loi de 1884. Mais ces textes ne permettent pas d'enlever à la fabrique la direction des travaux, sous peine de méconnaître entièrement le décret le 1809.

Deuxième cas. Il s'agit de grosses réparations ou de reconstructions, et la fabrique les paie seule. Nous avons vu par les articles précédents que la commune est chargée de la conservation de tous les édifices communaux. D'autre part, il résulte expressément de l'article 10 de la loi de 1837, et de l'article 90 de la loi de 1884 que le maire a la direction de tous les travaux communaux. Enfin, ce sont des travaux qui intéressent l'essentiel de l'édifice : sa conservation, sa solidité, son aspect en dépendent. Le droit de propriété de la commune est directement en jeu, et c'est à elle à remplir son rôle de propriétaire. Il faut donc admettre ici que c'est la

(1) BORDE. Droits et obligations réciproques des communes et des fabriques, p. 474.

commune qui a la direction des travaux (1) ; la fabrique n'a qu'un droit d'initiative et de proposition, car elle est avec l'église dans un contact permanent et étroit.

Troisième cas. Il s'agit de travaux relatifs à l'église, et payés à la fois par la fabrique et la commune : peu importe que les réparations soient importantes ou non, et que ce soit l'une ou l'autre personne qui en paie la plus grande partie. Tous les arguments précédents en faveur de la commune sont applicables ici : le maire a la direction expresse de tous les travaux communaux, et la commune a la charge générale de tout ce qui concerne la conservation des propriétés communales. Mais il y a une circonstance de plus : les deniers communaux sont directement engagés, et la commune ne peut confier à d'autres le soin de leur emploi. C'est donc dans ce dernier cas la commune qui a la direction des travaux. Et bien entendu, il faudrait *a fortiori* lui attribuer cette direction, si seule elle les payait, puisqu'il s'agirait de travaux publics communaux financés exclusivement avec des deniers publics.

Chapitre VI

NATURE DES TRAVAUX

Il reste à examiner, pour être complet, la nature juridique des travaux effectués aux églises. Nous allons voir que ces travaux présentent tous les caractères des travaux publics, comme la jurisprudence l'a toujours reconnu.

(1) En sens contraire : BOUNIOLS. Rapports des communes et des fabriques, p. 123.

I. — Le principe : ce sont des travaux publics.

Pour décider de quelle nature étaient les travaux relatifs aux églises, il faut les examiner par rapport à la notion de travail public admise sous le Concordat. Si l'on consulte les auteurs de cette époque, selon les uns, les travaux publics sont ceux qui sont exécutés dans l'intérêt des divers services publics dont l'administration est chargée » (1) ; selon les autres, « la dénomination de travaux publics appartient aux travaux des personnes publiques et des établissements publics toutes les fois qu'ils sont entrepris dans un but d'utilité publique » (2). En 1866, DUCROCQ écrivait : « les travaux effectués aux églises, régulièrement commandés, constituent des travaux publics ; cela résulte de leur incontestable caractère d'utilité publique » (3). Ainsi, sous le Concordat, pour décider de la nature des travaux, il faut considérer leur but, et l'on est en présence de travaux publics si ce but est, soit l'intérêt des divers services publics, soit plus simplement l'utilité publique. Le critérium des travaux publics à cette époque est dans les grandes lignes le même qu'aujourd'hui, où les notions de service public et d'utilité publique en forment toujours la base.

Il est dès lors facile de se prononcer sur la nature des travaux effectués aux églises sous le Concordat : le culte étant un service public, et les travaux effectués aux églises étant logiquement, dans l'organisation concordataire, d'utilité publique, ces travaux sont des tra-

(1) CHRISTOPHLE. *Traité des travaux publics*, 2^e éd., 1889, p. 3.

(2) DUCROCQ. *Cours de droit administratif*, 6^e éd., 1881, T. I, p. 288.

(3) *Des églises et autres édifices du culte catholique*, p. 59

vaux publics. Il en est ainsi des travaux exécutés par la commune, et même de ceux entrepris par la fabrique, que les fonds soient fournis exclusivement par elle, ou que des subventions lui soient accordées par des particuliers. Peu importe, en effet, la personne qui exécute les travaux, et l'origine des deniers (1), qui constituent d'ailleurs dans ce dernier cas des fonds de concours. Cependant, les travaux exécutés sur une église, par des souscriptions particulières, et sous la direction d'une commission constituée par des particuliers, ne seraient des travaux publics qu'à partir du décret d'affectation de l'église au culte public (2).

II. — L'opinion de la jurisprudence.

Ce principe, solide en doctrine, a également toujours été admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui l'a formulé ou sous-entendu dans des arrêts nombreux s'étendant sous toute la période concordataire (3).

La solution résulte d'abord implicitement de ce fait que tous les arrêts, qui sont innombrables, qui ont été rendus à l'occasion des travaux effectués aux églises, admettent la compétence en premier ressort du conseil de préfecture pour tout ce qui concerne ces travaux. En effet, le Conseil d'Etat est presque toujours saisi aux fins d'annuler une décision du conseil de préfec-

(1) DUCROCQ. Cours de droit administratif, 6^e éd., T. I, p. 288.

(2) Dans le même sens : CHRISTOPHLE. Traité des travaux publics, 2^e éd., 1889, p. 11.

(3) Arrêts Trib. Conflits, 15 janv. 1881. Dasque (Rec. p. 78) ; 9 déc. 1882. Pâtissier. (Rec. p. 1017) ; C. E. 9 mars 1883. Commune de St-Michel (Rec. p. 266) ; 12 déc. 1886. Caudelon (Rec. p. 910) ; 15 janv. 1892. Notre-Dame d'Oloron (Rec. p. 14) ; 5 août 1904. Eglise de Mirande (Rec. p. 672).

ture rendue sur les travaux en question, en suite d'un recours formé devant lui par la partie lésée. Or, si le conseil de préfecture est compétent en premier ressort, et le Conseil d'Etat en appel, c'est qu'il s'agit de travaux publics ; c'est ce qui résulte de la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, numéros 2 et 3, qui a mis dans la compétence de ces juridictions tout ce qui est mode d'exécution ou conséquence de l'existence de l'ouvrage public.

Le Conseil d'Etat a encore été plus loin dans son affirmation. Il énonce formellement le principe, dans les cas les plus divers, et où certains éléments étrangers pourraient faire naître un doute sur le caractère des travaux. Je citerai trois arrêts importants.

D'après l'arrêt du Conseil d'Etat, — église St-Paul-St-Louis —, du 28 avril 1899 (1), les travaux en général effectués aux églises sont des travaux publics : « Considérant que les travaux de réparation et consolidation à raison desquels la ville de Paris se prétend créancière de la fabrique de l'église St-Paul-St-Louis, ont été effectués au bâtiment dégradé de cette église ; que ces travaux ont le caractère de travaux publics ; que ce caractère étant certain, il entraînait comme conséquence nécessaire la compétence du conseil de préfecture de la Seine, pour connaître des contestations auxquelles l'exécution de ces travaux peut donner lieu ».

L'arrêt du Conseil d'Etat, — BRIANT, — du 26 novembre 1880 (2) soutient que l'enlèvement d'ornements superflus fixés à l'église est un travail public : « Considérant que, si une décision du ministère des cultes du 13 janvier 1877 a ordonné la suppression des chiffres et armoiries apposés aux voûtes et murs de l'édifice, il

(1) Rec., 1899, p. 323.

(2) Rec., 1880, p. 938.

appartenait encore au conseil de préfecture de décider au compte de qui serait mise cette suppression en tant qu'elle constituait l'exécution d'un travail public ».

Enfin, l'arrêt du Conseil d'Etat, — héritiers DESRAT, — du 1^{er} août 1884 (1), considère que les travaux restent des travaux publics, même quand ils sont effectués avec le concours des particuliers. « Considérant, ... qu'en effet, l'existence de souscriptions particulières n'enlève pas aux travaux le caractère de travaux communaux, soumis à toutes les règles établies par les lois et règlements sur l'administration communale, notamment en ce qui concerne les marchés à passer avec les entrepreneurs. »

III. — Responsabilité en cas de dommage résultant du mauvais entretien.

Il serait intéressant de voir en terminant quelle est la sanction de l'obligation aux réparations. Plusieurs personnes sont chargées des réparations ; mais, si elles ne s'y conforment pas, et que l'église tombe en ruines, qu'en résulte-t-il pour elles ? Un arrêt important a été rendu par le Conseil d'Etat en matière de responsabilité résultant d'un accident causé par le mauvais entretien d'une église : c'est l'arrêt, — paroisse St-Eustache, — du 9 août 1893 (2).

Une pierre de l'église, en tombant, a blessé un passant. Le conseil de préfecture a rendu un arrêté sur la demande en indemnité de 15.000 francs faite par la victime. Sur un recours en annulation de l'arrêté formé par la fabrique, le Conseil d'Etat, a émis les principes

(1) Rec., 1884, p. 695.

(2) Rec., 1893, p. 700.

suivants. D'une façon générale, la responsabilité d'un accident dû au mauvais entretien d'un immeuble incombe au propriétaire. Comme c'est la ville qui est propriétaire de l'église, c'est elle seule qui est responsable vis-à-vis des tiers. Il ne peut que lui être accordé, s'il y a lieu, le bénéfice d'un recours contre la fabrique, si dans le fait, l'accident est dû à sa faute.

Quelles conclusions tirer de ces principes ? Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat considère que les textes qui répartissent la charge des réparations n'ont qu'une valeur d'ordre intérieur, et non d'ordre général. Ils ne règlent que les rapports qui existent entre la commune et la fabrique. Ils ne sont pas opposables aux tiers qui ne connaissent que le propriétaire. Ceux-ci sont censés ignorer qui est obligé aux réparations. Puisque c'est la fabrique qui a la charge de l'entretien des églises, c'est elle qui devrait être responsable d'un accident survenu en suite de sa négligence ; or, elle l'est bien, mais seulement vis-à-vis de la commune.

Tel est le régime général des églises sous le Concordat. Il était utile de le connaître, autant par sa durée, qui a été d'un siècle, que parce qu'on ne peut connaître à fond une législation actuelle que si l'on a étudié la législation qui réglait le même objet dans le passé. Ce régime a été en grande partie détruit par la grande loi du 9 décembre 1905, qui a remplacé la conception de l'Union de l'Eglise et de l'Etat par celle tout opposée de la Séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Seconde Partie

Régime actuel des églises

TITRE I

Condition Juridique des églises sous la Séparation

Chapitre I

LES PRINCIPES NOUVEAUX DE LA SÉPARATION

I. — Les lois, base du régime de la Séparation.

Le régime du Concordat, que nous venons d'étudier, a été totalement transformé par la grande loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat, et les lois qui l'ont complétée et modifiée. Le 9 décembre 1905 est une grande date dans l'histoire de l'Eglise. Au régime de l'Union de l'Eglise et de l'Etat, qui a régné pendant un siècle, succède celui de la Séparation, qui s'inspire de principes absolument opposés.

Ce dernier régime repose sur la loi fondamentale, en six titres, du 9 décembre 1905, qui a formellement abrogé tous les textes antérieurs sur l'organisation publique des cultes, notamment la loi du 18 germinal

an X et le décret du 30 décembre 1809. Elle a été complétée ou modifiée sur plusieurs points par le décret du 16 mars 1906, et les lois du 2 janvier 1907, 28 mars 1907 et 13 avril 1908. On donne collectivement à ces textes le nom de « lois de Séparation ».

II. — Les principes nouveaux.

Il est nécessaire de jeter sur eux un regard rapide, car ils sont la cause ou l'explication de changements importants dans la condition juridique des églises ou le régime de leurs réparations. Ils sont au nombre de trois.

1° Le culte n'est plus reconnu par l'Etat, il a une organisation autonome.

Il n'y a plus de cultes reconnus, comme le culte catholique, et non reconnus, dont les premiers ont une situation supérieure, parce qu'ils sont protégés par l'Etat. L'Etat ne s'associe plus d'aucune manière au culte, pour le soutenir ou le diriger. Il ne l'ignore pas, puisqu'il le réglemente, mais il admet simplement son existence. Désormais, Etat et religion sont deux choses absolument distinctes, qui évoluent dans des sphères séparées. L'Etat laisse le culte s'administrer par ses propres moyens, dans les limites de l'ordre public.

2° Le culte n'est plus un service public.

A la différence du régime qu'il avait sous le Concordat, le culte n'est plus assuré par des fonctionnaires publics, rétribués et nommés par l'Etat (1). Il n'est plus exercé dans des édifices obligatoirement entretenus par

(1) DUGUIT. Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., T. V, p. 505.

les personnes publiques. Et il ne bénéficie plus des règles de protection administratives, exorbitantes du droit commun, qui garantissent le fonctionnement de tout service public. Les établissements publics du culte sont supprimés, et des associations de nature rigoureusement privée, sont destinées à les remplacer.

La conséquence de cette idée est la suppression du budget des cultes, et de toute subvention des personnes publiques. Elle est contenue dans l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 : — Art. 2. « La république ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes... »

3° L'exercice du culte est libre et juridiquement garanti.

L'état désormais ne prend plus part au culte, mais ce n'est pas pour l'étouffer ni le supprimer. Il entend lui laisser libre essor, et ne porter aucune atteinte à la liberté de conscience. Le culte continuera à être librement et publiquement exercé. La liberté du culte est même juridiquement garantie : ceux qui subiront un trouble dans son exercice auront un recours pour le faire cesser. Le principe de cette liberté est contenu dans l'article 1 de la loi de 1905 : — Art. 1 « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public »

L'application essentielle de ce principe a été la mise à la disposition, comme par le passé, des églises, pour la pratique du culte, aux associations cultuelles par l'article 13 de la loi de 1905, et aux fidèles et ministres du culte par l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907. Cette jouissance est exclusive, et si les bénéficiaires sont

troublés par des tiers ou l'administration, ils ont une action devant les tribunaux.

Chapitre II

PROPRIÉTÉ DES ÉGLISES

I. — Généralités.

Quoique les lois de Séparation aient inauguré un régime des cultes, totalement différent de l'ancien, la propriété des églises est demeurée sans changement. Aujourd'hui, la question de la propriété des églises est très solide, et aucune controverse n'est possible. Nous avons vu qu'il n'en était pas de même sous le Concordat : c'est qu'alors aucun texte ne réglait explicitement la propriété des églises, il y avait tout au plus quelques avis du Conseil d'Etat. Tandis que depuis la Séparation, nous avons plusieurs textes en la matière, admirables de précision, et qui mettent fin à tous les doutes. Ils sont au nombre de quatre : l'article 12 de la loi de 1905 ; l'article 26 du décret du 16 mars 1906 ; l'article 2 de la loi du 2 janvier 1907, et l'article 1-1° de la loi du 13 avril 1908. Les églises actuelles n'ayant pas toutes été construites à la même époque, il importe pour leur étude de les diviser en trois catégories : les églises mises à la disposition de la nation en 1789, et rendues au culte, en l'an X ; les églises qui étaient la propriété des fabriques sous le Concordat, et qui étaient affectées au culte en 1905 ; enfin les églises construites depuis la Séparation.

II. — Eglises rendues au culte en l'an X.

Ces églises sont de beaucoup les plus nombreuses. Sous le Concordat, la jurisprudence et la doctrine dominantes, s'appuyant sur les principes et certains avis du Conseil d'Etat, mais n'ayant pour elles aucun texte formel, soutenaient que ces églises étaient la propriété des communes et de l'Etat. Aujourd'hui, il n'est plus possible de discuter cette question, tranchée par un texte très précis, l'article 12 de la loi de 1905, ainsi rédigé : « les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes... (cathédrales, églises, chapelles...) ainsi que leurs dépendances immobilières..., sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements et des communes. »

Ce texte a ainsi pleinement confirmé l'opinion généralement soutenue sous le Concordat et prouve sa justesse : les églises paroissiales sont la propriété des communes ; les cathédrales sont la propriété de l'Etat. L'article de loi précité semble cependant contenir une erreur, il cite les départements parmi les propriétaires des églises ; or aujourd'hui, il n'existe pas d'églises qui appartiennent aux départements (1).

III. — Eglises propriétés des fabriques antérieurement à 1905.

Nous avons déjà vu que sous le Concordat, les églises légalement affectées au culte ne peuvent être

(1) LEROY. La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 décembre 1905, p. 48. En sens contraire : DUGUIT. Droit constitutionnel, 2^e éd., T. V, p. 568.

la propriété des fabriques, parce qu'elles sont toutes dans le domaine public : or les fabriques n'ont pas de domaine public, et d'autre part la domanialité publique est incompatible avec la propriété privée. Cependant le législateur de 1905 parle d'églises qui sont la propriété des fabriques, estimant sans doute, soit que ces églises sont des propriétés privées, soit que les fabriques possèdent un domaine public. Il n'est donc plus permis de passer sous silence ces édifices, qui forment ainsi, en vertu de la loi, une catégorie spéciale.

Leur situation est réglée par trois textes, qui tantôt assimilent les églises appartenant aux fabriques à leurs autres biens, tantôt les en distinguent.

D'après l'article 26 du décret du 16 mars 1906, les églises propriétés des fabriques suivent la condition des autres biens des fabriques ; or, ceux-ci ont été attribués par la loi de 1905 aux associations cultuelles qui devaient se former pour l'exercice du culte.

Mais les associations cultuelles, interdites par le pape, ne se sont pas formées. En conséquence, l'article 2 de la loi du 2 janvier 1907 décide que tous les biens des fabriques, au nombre desquels sont les églises, qui n'ont pas été réclamés dans le délai légal par les associations prévues par la loi, seront attribués aux établissements communaux d'assistance et de bienfaisance.

Cependant ces établissements communaux n'avaient que faire des églises. La destination de celles-ci était complètement distincte du but qu'ils poursuivaient. Aussi le législateur a-t-il modifié l'attribution de ces édifices par l'article 1-1° de la loi du 13 avril 1908 : « Les édifices affectés au culte lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905... deviendront la propriété des communes sur le territoire desquelles ils sont situés, s'ils n'ont pas été restitués ni revendiqués dans le délai légal. » Les termes de cet article et le contexte indiquent

qu'il s'agit là des églises appartenant aux fabriques ; elles sont donc aujourd'hui la propriété des communes (1).

En résumé, on peut dire que presque toutes les églises antérieures à 1905 sont aujourd'hui, les églises paroissiales, la propriété des communes, et les cathédrales, la propriété de l'Etat.

Il faut en excepter les églises, construites par les fabriques, qui ont été revendiquées dans le délai légal par les associations cultuelles, et leur ont été attribuées. Il faut en excepter aussi les églises, assez nombreuses, construites par des sociétés civiles et leur appartenant, qui ont en fait toujours eu un régime privé, et qui n'ont pas été touchées par les lois de séparation, qui ne visent que les biens des établissements publics du culte.

IV. — Églises construites depuis la Séparation.

Ces églises forment une catégorie peu importante. Le culte n'est plus aujourd'hui un service public ; l'affectation à un service public n'existant plus, rien ne s'oppose à ce que des églises construites par des personnes privées, particuliers ou associations, deviennent leur propriété, car la fourniture des fonds est alors, dans l'attribution de propriété, l'élément essentiel. Il faut même noter que toutes les églises construites depuis 1905 sont des propriétés privées, car l'Etat ou les communes ne peuvent plus construire d'églises nouvelles ; ils peuvent seulement reconstruire ou réparer les anciennes.

Un cas particulier de propriété privée des églises est celui des associations diocésaines. Ces associations ont été autorisées par le pape le 18 janvier 1921, et de fait un petit nombre s'est formé. Leurs sta-

(1) LEROY. Ouvrage cité, p. 56.

tuts les autorisent à construire et à posséder des églises. Elles ont donc la pleine propriété des églises qu'elles ont construites de leurs deniers (1). Cette opinion est d'ailleurs soutenue par un arrêt de la Cour de Paris, du 27 avril 1934, qui admet la pleine propriété, et le droit de disposition, d'une association diocésaine, sur une église.

Chapitre III

DOMANIALITÉ DES ÉGLISES

I. — Incertitude sur la question.

Les églises sont la propriété des personnes publiques, mais font-elles partie de leur domaine public ou privé ? Les deux thèses ont été soutenues, et toutes deux peuvent l'être. L'incertitude qui règne sur ce point a deux causes. Tout d'abord, il n'y a point de textes sur la question ; ils décident bien que les églises sont la propriété des personnes publiques, mais ils ne disent pas dans quelle catégorie de leur domaine elles entrent. En second lieu, depuis la Séparation, le culte n'est plus un service public, et pour ceux qui font du service public la notion essentielle du droit administratif, et qui considèrent seulement comme dépendances domaniales les bâtiments affectés à un tel service, il est légitime de faire entrer les églises dans le domaine privé des communes et de l'Etat.

Au lendemain des lois de Séparation, l'opinion la plus en faveur était que les églises faisaient partie du do-

(1) M. GUILLOUËT. Du caractère juridique de l'occupation des édifices du culte depuis la loi de séparation, p. 149.

maine privé, et elle s'appuyait surtout sur une circulaire ministérielle importante du 3 février 1907, qui en décidait ainsi. « Car si les églises et chapelles, soutenait le ministre, faisaient partie du domaine public avant la loi du 9 décembre 1905, elles ont, par l'effet même de cette loi qui a enlevé aux cultes antérieurement reconnus leur caractère de service public, passé dans le domaine privé de l'Etat et des communes. »

La jurisprudence, elle, a été longtemps indécise et contradictoire. Certains arrêts sont dans le sens de la domanialité privée : C. E. 4 août 1916. Abbé PRUDHOMMEAUX (1) ; C. E. 26 décembre 1930. Abbé TISSEIRE (2).

A vrai dire, si l'arrêt du Conseil d'Etat Abbé PRUDHOMMEAUX décide formellement que les bancs et chaises de l'église sont dans le domaine privé de la commune, sa solution ne s'applique qu'à ces objets : il est muet sur la condition de l'église elle-même. Mais en considérant que l'église et le mobilier qui la garnit ont tous deux la même affectation, et à une époque où l'on admet que les meubles peuvent entrer, dans le domaine public (3), il est légitime d'étendre à l'édifice lui-même la solution donnée pour les meubles qu'il contient, et de faire ainsi entrer l'église dans le domaine privé.

D'autres arrêts sont dans le sens de la domanialité publique : C. E. Commune de Montségur. 10 juin 1921 (4) ; C. E. 17 février 1932. Commune de Barran (5) ; Cour de Paris. 13 mai 1933 (6). La jurisprudence semble cependant avoir tendance à se fixer dans l'opinion de la

(1) D., 1922, 3, 39.

(2) D., 1931, 167.

(3) BONNARD. Précis de droit administratif, p. 287.

(4) D., 1922, 3, 26.

(5) D., 1933, 3, 49.

(6) D., 1934, 2, 101.

domanialité publique des églises, et le dernier arrêt cité tranche formellement la question.

II. — Les églises sont dans le domaine public.

Si au lendemain de la Séparation, après l'ébranlement dû à l'introduction brutale de principes nouveaux, le doute était permis, il ne paraît plus l'être aujourd'hui. Les églises actuellement affectées au culte sont bien dans le domaine public, et cette opinion se soutient par de nombreux arguments.

Sous le Concordat, on considérait généralement que les églises étaient dans le domaine public. Or, depuis, aucun texte n'est venu modifier la condition des églises, pour les faire passer dans le domaine privé.

Nous avons vu que les églises sont des propriétés publiques ; nous verrons que les personnes publiques peuvent les entretenir. D'autre part, elles sont affectées à l'usage direct du public, dans un but d'utilité générale, qui est l'exercice du culte. Comment, dans ces conditions, soutenir que les églises ne sont pas dans le domaine public ? On pourrait dire que les églises ne sont pas dans le domaine public, parce que le culte n'est plus un service public. Mais, dans la doctrine actuelle des commentateurs d'arrêts et des commissaires du gouvernement, le service public n'est plus la seule base du régime administratif. Service public et domaine public ne sont plus deux notions qui coïncident exactement. Il suffit qu'un bien soit voué à un but d'utilité publique, d'intérêt général, pour que soit justifiée son entrée dans le domaine public, parce que les règles du domaine privé sont insuffisantes pour garantir ce libre usage, aux bénéficiaires. Or, sous la Séparation, l'exercice du culte est si bien d'intérêt général, que

la loi a voulu à tout prix maintenir l'affectation des églises à l'exercice public du culte.

Cette doctrine est tout à fait juste. L'utilité publique n'est pas une notion rigide et invariable, elle comporte des degrés. Il y a des objets qui sont d'une plus grande utilité publique que d'autres, parce qu'ils répondent aux besoins d'un plus grand nombre, ou assurent la satisfaction d'un intérêt plus essentiel. Ce sont ces objets là que l'Etat a pris sous sa garde immédiate et dont il a lui-même organisé l'usage en créant un service public. Mais il peut y avoir d'autres objets, d'une utilité publique évidente, mais cependant moins grande, pour lesquels l'Etat n'a pas jugé utile d'organiser un service public, mais dont la conservation et l'entretien doivent pourtant être garantis par des règles spéciales, et notamment par celles de la domanialité publique. Le culte, et par suite les édifices où il se célèbre, sont de ceux-ci. Ils sont mis dans le domaine public pour que leur conservation soit assurée aux fidèles, qui sont une part importante des citoyens. Il faut donc remplacer à la base du droit administratif, la notion de service public par celle, plus générale, d'utilité publique, le service public n'étant qu'un mode particulier d'assurer la satisfaction d'un besoin d'intérêt collectif.

Il est inutile d'ailleurs d'insister. La grande majorité des auteurs a compris la force de cette argumentation et classe les églises dans le domaine public (1). Il n'y a que MM. BERTHÉLÉMY (2) et JÈZE (3) qui persistent à être

(1) BONNARD. Précis de droit administratif, p. 282 ; ROLLAND. Cours de droit administratif, p. 330 ; HAURIOU. Précis de droit administratif, 12^e éd., p. 650 ; ESMEIN. Eléments de droit constitutionnel, 8^e éd., T. II, p. 680.

(2) BERTHÉLÉMY. Cours de droit administratif, 13^e éd., p. 289.

(3) JÈZE. Revue de droit public, 1921, p. 361 et s.

d'avis contraire. La jurisprudence administrative et judiciaire elle aussi, après des hésitations, s'achemine de plus en plus nettement dans cette direction. Une décision toute récente de la Cour de Paris, du 13 mai 1933, déjà citée, a formellement résolu le problème. « Considérant, dit l'arrêt, qu'une église, propriété d'une collectivité publique, lieu public affecté directement à l'usage du public pour la célébration du culte et ouvert sans distinction à tous les habitants qui veulent y pénétrer, présente les caractères d'une dépendance du domaine public et non du domaine privé de la commune... »

Enfin cette opinion vient d'acquérir une force juridique définitive par la consécration légale. La loi du 20 février 1932 en effet, relative aux églises détruites par la guerre et reconstruites, classe presque formellement les églises dans le domaine public (1).

(1) On peut citer ici un arrêt très récent du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 1938, abbé LAPLANCHE-COUDERT et autres (S. 1938. 4^e cahier mensuel, III^e, p. 56 ; Revue droit public, 1938, n^o 2 (avril-juin), p. 342 à 262), qui assimile complètement aux églises leurs dépendances immobilières, au point de vue de la condition juridique.

Cet arrêt est important pour la solution précise qu'il apporte à plusieurs questions jusque-là incertaines. Tout d'abord les dépendances immobilières des églises ont la même condition que celles-ci ; s'applique notamment à ces dépendances l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, qui impose aux communes l'obligation de laisser à la disposition des fidèles et des ministres du culte, les édifices affectés à l'exercice public du culte. Et conformément à la jurisprudence antérieure relative aux églises, l'arrêt annule une délibération du conseil municipal de la commune de LAGRAULIÈRE (Corrèze) qui avait ordonné, sans désaffectation préalable, la démolition d'une croix située sur la place publique, protégée par l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 comme dépendance immobilière de l'Eglise.

En second lieu, les croix des chemins sont comprises au nombre de ces dépendances immobilières sous certaines con-

Chapitre IV

LA JOUISSANCE DES ÉGLISES

I. — Les différents systèmes en présence.

Nous savons quels sont les propriétaires des églises, mais non quelles sont les personnes qui en ont la jouis-

ditions que nous verrons plus loin. Sous le Concordat, ces croix, qui peuvent être situées au bord des chemins ou aux carrefours, sur les places publiques ou au sommet des collines, étaient soumises au régime général de la police. Depuis la Séparation, on les considérait comme des emblèmes ou signes extérieurs du culte. Désormais, on appliquera aux croix et aux édifices qui leur sont assimilés, comme les statues, calvaires, ossuaires, le régime des églises, dont ils sont des dépendances.

Mais toutes les croix ne bénéficient pas d'une pareille protection. Et c'est ici qu'intervient le critérium des dépendances immobilières des églises. Pour qu'un édifice accessoire au culte soit tenu pour une telle dépendance, il faut qu'il ait un lien étroit et nécessaire avec l'exercice public du culte. Ainsi dans l'espèce, la croix litigieuse était le terme traditionnel des processions dans la commune. Peu importe que cet édifice ne soit pas attenant à l'église, qu'il ne soit pas dans son voisinage immédiat, et qu'il en soit même situé à des distances importantes. On voit donc que la notion de dépendances immobilières des églises s'est beaucoup élargie depuis DUCROCQ, qui ne paraissait pas admettre de dépendance de l'église qui n'ait pas un contact matériel avec celle-ci. (DUCROCQ. *Traité sur les églises*. 1866, p. 35 à 37).

Le commissaire du gouvernement LATOURNERIE, dans ses conclusions, insiste sur ce fait que, pour qu'un édifice puisse être considéré comme une dépendance immobilière d'une église, il faut qu'il ait un lien étroit et nécessaire avec l'exercice public du culte tel qu'il est pratiqué dans la paroisse.

sance, c'est-à-dire qui les occupent et en ont l'usage en temps normal, et quelle est l'étendue de leurs droits. Cette question est essentielle parce qu'elle est la plus pratique. De sa solution dépendra l'issue de multiples conflits qui naîtront tous les jours à l'occasion de l'exer-

Le passage suivant est significatif à cet égard : « Si donc, dit le commissaire du gouvernement, il est des cas où de tels monuments (édifices accessoires du culte) puissent être regardés comme des dépendances des autres édifices cultuels, ce ne saurait être donc que lorsque ces monuments ont, avec l'exercice public du culte, un rapport si direct et si étroit que, sans mettre sans doute à celui-ci un empêchement insurmontable, leur disparition lui porterait une grave atteinte dans les rites dont il se compose :

1° Il en sera ainsi tout d'abord, selon nous, lorsque l'affectation du monument à l'exercice public du culte est inscrite dans la structure même de ce monument, dans l'aménagement qui lui est donné, dans l'office auquel il le destine...

2° Mais, même quand le monument ne sert pas si directement à l'exercice public du culte, n'a-t-il pas néanmoins parfois droit à la protection de la loi ?

Si, semble-t-il. Nombreux sont, en effet, les cas où, à cet exercice public, ils sont assez étroitement associés pour qu'ils en soient inséparables.

Trop variées sont, à ce sujet, les coutumes de nos provinces pour qu'il puisse être, de ces cas, donné une énumération.

Mais qui ne connaît les processions qui, suivant un itinéraire réglé souvent avec non moins de constance et de précision que la cérémonie elle-même, — elles vont, d'après le droit canonique (can. 1290.), de lieu sacré en lieu sacré, — ont, par des coutumes rituelles, choisi pour but ou pour station quelques-uns de ces monuments ? Fête-Dieu, où le plus souvent ils marquent le lieu d'un reposoir ; Rogations ; Première Communion, où les enfants, en certains lieux, y font la « prière à la croix » ; Rameaux aussi, où certaines paroisses consomment devant elle le bois béni dont la cendre servira le mercredi des Cendres ; et combien d'autres ; à toutes celles qui sont de pratique générale s'ajoutent, en effet, toutes celles qui sont particulières à certaines communes... ».

cice du culte : qui peut ou ne peut pas pénétrer dans l'église, qui peut ou ne peut pas l'ouvrir et la fermer, etc. Depuis la Séparation, c'est le problème de la jouissance qui a fait naître la plus grande controverse ; c'est lui qui a le plus divisé les auteurs, et l'accord n'est encore pas complet. A cela il y a une cause générale, qui est l'imprécision des textes. Sur ce point, les lois de séparation ne sont pas supérieures au Concordat. C'est toujours les mêmes termes ambigus « d'églises mises ou laissées à la disposition de certaines personnes », qui sont employés par le législateur, et auxquels en droit on peut donner tous les sens. Les textes qui sont la base de la matière sont au nombre de quatre, ce sont : l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 ; l'article 27 du décret du 16 mars 1906 ; l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 ; et certains passages de la circulaire du 3 février 1907.

Par suite du changement de circonstances, les lois de séparation ont prévu deux régimes de jouissance. Le premier régime a d'abord été réglé par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, ainsi conçu : « Les édifices servant à l'exercice public du culte..., seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer, auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués... » Ainsi la jouissance des églises est attribuée aux associations cultuelles et gratuitement, c'est-à-dire sans prix de location ; cependant elle a comme contrepartie la charge de tous les frais afférents aux églises, et notamment de réparations comme l'indique la suite de l'article. Mais les associations cultuelles ne s'étant pas formées, ce régime fut modifié par l'article 5 § 1 de la loi du 2 janvier 1907, qui remplaça, en qualité de titulaires de l'affectation les associations cultuelles par les fidèles et ministres du

culte. Il fut encore modifié en ce que les frais afférents aux églises ne sont plus à la charge des titulaires.

Le deuxième régime, qui devait s'appliquer concurremment avec le précédent, a été réglé par l'article 5 §§ 2 et 3 de la loi du 2 janvier 1907. La jouissance est toujours gratuite, mais elle est accordée par acte administratif, et à titre individuel, soit aux associations cultuelles, soit aux associations formées selon le droit commun de la loi de 1901, soit aux ministres du culte qui auront fait les déclarations prévues par l'article 25 de la loi de 1905, pour toutes les réunions cultuelles de l'année. Cette jouissance, à la différence de l'article 5 § 1 de la loi de 1907, comporte la charge de tous les frais afférents aux églises. La circulaire ministérielle du 3 février 1907 est venue préciser plusieurs points. Notamment, elle estime que l'acte administratif d'attribution de jouissance est non pas un acte unilatéral de puissance publique, mais un véritable contrat synallagmatique conclu entre le maire ou le préfet et le titulaire de la jouissance.

Cependant, les déclarations de l'article 25 de la loi de 1905 furent interdites par le pape, et furent peu après supprimées par la loi du 28 mars 1907. Dès lors, le régime des paragraphes 2 et 3 de l'article 5 devenait inapplicable, et seul celui du paragraphe 1 fut pratiqué. C'est toujours le mode unique de jouissance sous lequel sont placées actuellement les églises.

Une discussion s'est aussitôt élevée sur la nature juridique de cette jouissance, et deux principaux systèmes ont partagé les auteurs. Le premier système s'appuie surtout sur la circulaire du 3 février 1907, qui déclare « que les ministres du culte, comme les fidèles, seront de simples occupants sans titre juridique et ils n'auront qu'une possession de fait tant qu'il n'aura pas été procédé à une attribution de la jouissance dans les condi-

tions des §§ 2 et 3 de l'article 5 ». Ainsi, les titulaires de la jouissance n'ont sur leur tête aucun droit. Ils occupent les églises en vertu d'une simple tolérance de de l'administration, qui peut leur retirer cet avantage discrétionnairement (1).

Les auteurs qui soutiennent le deuxième système s'appuient au contraire directement sur la loi. Les occupants des églises sont dans une situation légale, juridique qui relève du droit et non du fait. Ils occupent les églises en vertu d'un droit propre : ils ont un titre juridique, lequel est la loi elle-même. C'est la loi qui a imposé, à l'administration propriétaire, au profit des occupants, le respect d'une affectation à laquelle elle ne peut toucher. Comme ce dernier système a pour lui des arguments rationnels et logiques, c'est lui qui l'a emporté sur le premier, et qui rallie aujourd'hui auteurs et tribunaux (2).

Cependant, même à l'intérieur de cette opinion, l'accord n'est encore pas complet, et une seconde controverse s'est instituée. Tous ceux qui la soutiennent sont bien convaincus que la situation des occupants relève du droit. Mais les uns estiment que les occupants sont dans une situation légale objective, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de droits propres, mais forment une catégorie anonyme de personnes dont les prérogatives résultent d'une limitation des droits de l'administration, en vue d'un objet exclusif qui est l'exercice du culte, et non le

(1) Sur cette théorie de MM. BERTHÉLÉMY et RAVIER DU MAGNY, voir : GUILLOUËT. Du caractère juridique de l'occupation des édifices du culte, p. 19.

(2) TISSIER : note sous Bastia, 17 février 1908 (S. 1908, II, 273). — BUREAU : note sous Poitiers, 27 déc. 1909 (D. 1911, II, 105). — MESTRE : note sous Cassation, 5 fév. 1912 et 5 janv. 1921 (S. 1912, 1, 353 et D. 1921, 1, 25).

respect des droits, inexistants, de l'occupant (1). Tandis que les seconds confèrent aux bénéficiaires de l'affectation un droit réel sur les églises, opposable à tous, subjectif et personnel, qui leur appartient en propre, individuellement considérés ; droit qui, lorsqu'il est méconnu leur donne une action devant les tribunaux (2). C'est cette dernière version de la situation juridique de l'occupant qui a prévalu ; c'est donc la seule dont l'étude présente de l'intérêt, et c'est la seule qui sera examinée.

II. — Caractères du droit d'occupation.

Quand on veut définir le droit réel subjectif de l'occupant, on rencontre de nombreuses difficultés. On ne sait de quel droit semblable le rapprocher, vu l'imprécision des textes. En revanche, une jurisprudence abondante et bien établie, soutenue par l'unanimité des auteurs, fournit de précieux éléments de solution. En cette matière, les tribunaux ont édifié une théorie logique et équitable du droit d'occupation, qui passe parmi les exemples les plus remarquables de construction jurisprudentielle. Ainsi le meilleur moyen de définir le droit d'occupation est d'examiner dans le détail son contenu, et d'énumérer les différents caractères que les arrêts s'accordent à reconnaître au droit d'occupation, en négligeant ceux qui ne lui sont attribués que par quelques décisions isolées ou sur lesquels il y a discussion.

Les caractères du droit d'occupation ainsi déterminés par la jurisprudence sont les suivants :

1. — L'occupant des églises est dans une situation légale, juridique, qui comporte des éléments de perma-

(1) DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., T. V, p. 564. — HAURIOU. *Précis de droit administratif*, 11^e éd., note 3, p. 553.

(2) MESTRE. Note sous Cassation, 5 fév. 1912 et 5 janv. 1921

nence et de régularité, et non dans une situation de fait, précaire et instable, qui résulte d'une tolérance de l'administration qui peut être discrétionnairement retirée. Ce caractère, qui est la base de tous les autres, a notamment pour lui les arrêts suivants : Bastia, 17 février 1908 (1), note TISSIER ; Poitiers, 27 décembre 1909 (2), note BUREAU ; Cassation, 5 février 1912 (3), note MESTRE ; Cassation, 5 janvier 1921 (4), note MESTRE ; Montpellier, 19 mars 1930 (5), note WALINE ; C. E. Abbé DÉLIARD, 6 février 1908 (6), note HAURIU ; C. E. CADEL, 9 janvier 1931 (7), note BONNARD. Un des passages les plus nets est contenu dans la note de M. TISSIER, sous l'arrêt Cour de Bastia, du 17 février 1908 : « En réalité, d'il la note, la loi a bien entendu maintenir l'affectation de l'église à l'exercice du culte catholique. Il y a là, pour les fidèles et les ministres du culte, un droit conféré par la loi, reposant donc sur un titre juridique précis et régulier. La situation légale est très ferme, très solidement assise et nullement précaire. »

2. — L'occupant des églises a un droit réel subjectif, c'est-à-dire un droit sur une église déterminée, opposable à tous, et qui repose en propre sur sa tête, dont il est le sujet, et donne lui-même au droit sa physionomie et ses modalités. Ce droit lui donne une action devant les tribunaux, pour le faire respecter, quand son titulaire est troublé dans son exercice par les tiers ou l'ad-

(1) S., 1908, 2, 275.

(2) D., 1911, 2, 105.

(3) S., 1912, 1, 353.

(4) S., 1921, 1, 25.

(5) D., 1931, 2, 133.

(6) S., 1908, 3, 52.

(7) S., 1931, 3, 41

ministration. Arrêts : Cassation, 5 février 1912, note MESTRE ; Cassation, 5 janvier 1921, note MESTRE.

3. — Que faut-il entendre par occupants des églises ?

Deux catégories de personnes actuellement ont cette qualité : ce sont les fidèles et ministres du culte. Cette détermination résulte de l'article 5 § 1 de la loi du 2 janvier 1907, qui a abrogé l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, sous l'empire duquel c'étaient les associations cultuelles qui étaient les seules occupants des églises. Mais fidèles et ministres du culte sont des notions vagues qu'il faut préciser. Les fidèles, ce sont les catholiques qui appartiennent à une paroisse parce qu'ils y ont leur domicile. Les ministres du culte, ce sont les curés qui ont été régulièrement investis par l'évêque et désignés par lui pour desservir une paroisse déterminée.

4. — Cette précision apportée à la qualité d'occupant nous amène à un quatrième caractère. La jouissance des églises ne peut être attribuée que selon les règles du culte. L'Etat a accordé à l'Eglise l'autonomie, et celle-ci doit être complète. Quand l'Etat s'est engagé à respecter la liberté du culte, il s'est engagé par là-même à respecter l'organisation interne de l'Eglise catholique, qu'elle s'est elle-même donnée. L'autorité civile n'a aucun pouvoir de contrôle sur les actes de l'autorité ecclésiastique, qu'ils soient des actes de nomination ou des interventions disciplinaires : ils s'imposent aux tribunaux comme un fait, et ceux-ci ne peuvent en apprécier la régularité : Cassation, 6 février 1912 (1), note MESTRE.

En particulier, l'attribution des églises doit respecter les règles de la hiérarchie catholique. Une attribution par l'administration contraire à ce principe serait un acte d'excès ou de détournement de pouvoir, qui pour-

(1) S., 1913, 1, 137.

rait être porté devant le Conseil d'Etat (1). L'église romaine est avant tout une société inégale, dont tous les membres sont soumis les uns aux autres. C'est ainsi que seul peut avoir la qualité de curé d'une église, celui qui a été investi par l'évêque, et qui est resté en communion avec lui ; et que seuls ont droit à l'usage de l'église les fidèles qui restent soumis au prêtre régulièrement nommé, et qui se conforment à toutes ces prescriptions. Cette garantie du respect des règles de l'Eglise catholique donnée par les tribunaux, est le trait le plus saillant de la construction jurisprudentielle que nous étudions. On la trouve proclamée dans tous les arrêts, et notamment dans les suivants : Cassation, 5 février 1912, note MESTRE ; Cassation, 6 février 1912, note MESTRE ; Montpellier, 19 mars 1930, note WALINE ; C. E., Abbé DÉLIARD, 8 février 1908, conclusions CHARDENET ; C. E. ROUGEGRÉ, 28 juin 1911 (2), conclusions CHARDENET ; C. E. Abbé GUITTON, 14 janvier 1913 (3), conclusions CORNEILLE ; C. E. CADEL, 9 janvier 1931, note BONNARD. Cette idée du respect de la hiérarchie catholique est exprimée avec force dans la note de M. WALINE sous l'arrêt Montpellier du 19 mars 1930 : « De quelque façon que l'on abordât la question, on était conduit à reconnaître, en ce qui concerne la religion catholique, qu'il n'y a pas de religion possible sans le respect le plus strict d'une hiérarchie bien déterminée subordonnant les fidèles aux prêtres et ces derniers entre eux, et à en conclure que garantir l'exercice du culte catholique, c'est garantir du même coup les conditions essentielles *sine quibus non*, de ce culte, et notamment le respect, dans toutes les pratiques cultuelles, de cette hiérarchie ; on était donc amené à penser que la loi fran-

(1) GUILLOUËT. Ouvrage cité, p. 94.

(2) S., 1912, 3, 97.

(3) S., 1913, 3, 97.

gaise reconnaît, au moins implicitement, cette dernière. »

5. — La jouissance des églises est exclusive. Elle est attribuée à des personnes déterminées et seulement à celles-là, qui sont, nous l'avons vu, le prêtre investi par l'évêque et les fidèles de la paroisse. Ce caractère sépare les églises de nombreuses dépendances du domaine public, qui sont, comme une promenade publique par exemple, à l'usage d'une foule anonyme. C'est ainsi que de nombreux arrêts ont refusé la jouissance de l'église, à un prêtre schismatique, qui n'est plus en communion avec son évêque, ou à des fidèles révoltés contre l'autorité du curé régulièrement installé, ou qui ont formé une association cultuelle, laquelle est interdite par l'église, refus intervenu au profit des seuls titulaires de la jouissance.

Une application de ce caractère est la délation, par le curé seul, de la clef de l'église. Le maire n'a également droit à une clef, pour une raison qu'on va voir, que lorsque l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église. Le curé et les fidèles ont seuls l'usage de l'église et de ses dépendances, et de tous les meubles qu'elle contient. Il y a cependant une exception qui concerne les cloches. Les cloches sont bien elles aussi exclusivement affectées à l'exercice du culte. Mais, en raison de l'utilité qu'elles peuvent présenter pour l'intérêt collectif, elles peuvent servir à des sonneries civiles, réglementées et ordonnées par le maire dans trois cas, énumérés par l'article 51 du décret du 16 mars 1906, qui sont le cas de péril commun, et les cas où l'emploi des des cloches est prescrit par les lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Les arrêts suivants consacrent l'exclusivité de la jouissance : Poitiers, 27 décembre 1909, note BUREAU ; Cassation, 5 février 1912, note MESTRE ; C. E. VITAL-

PICHON, 19 juin 1914 (1), conclusions CORNEILLE ; C. E. CADEL, 9 janvier 1931, note BONNARD.

6. — Le curé et les fidèles sont tous deux occupants de l'église, mais ils ne le sont pas au même titre et dans les mêmes conditions. Le curé a une situation supérieure à celle des fidèles qui doivent lui obéir. Il est leur pasteur. Il a sur eux un droit de discipline et de direction qu'il tient du droit canon, et qui est reconnu par la loi civile. Quand un conflit entre les fidèles et le prêtre est porté devant les tribunaux, c'est celui-ci qui l'emporte, car les fidèles révoltés perdent cette qualité, et par suite leur droit à la jouissance.

Le curé est en fait le maître dans l'église. C'est lui qui règle l'emplacement et les conditions d'usage des ornements et des meubles ; c'est lui qui ordonne les cérémonies du culte, leur nombre, leur durée, leur éclat ; c'est lui enfin qui fixe les heures d'ouverture et de fermeture de l'église. Arrêts : Montpellier, 19 mars 1930, note WALINE ; C. E. CADEL, 9 janvier 1931, note BONNARD. M. WALINE, dans sa note, insistant sur ce fait que les ministres du culte ont un pouvoir de commandement sur les fidèles, s'exprime ainsi : « Du moment, en effet, qu'elle avait reconnu le caractère fortement hiérarchisé de l'Eglise catholique, la jurisprudence était obligée, pour garantir l'exercice du culte catholique, de consacrer l'autorité sacerdotale sur les fidèles... Les fidèles ne disposent d'aucune voie de droit pour résister aux prescriptions sacerdotales dans les édifices du culte ; par suite, les prêtres sont bien investis, dans leurs églises, de pouvoirs de commandement sur les fidèles dans l'intérêt du bon ordre des cérémonies cultuelles... ».

M. BONNARD, commentant l'arrêt du 9 janvier 1931, soutient la même idée : « ... Le prêtre possède, dit-il,

(1) S., 1921, 3, 13.

dans l'intérêt de l'église dont il est l'occupant, et à l'égard des fidèles qui fréquentent l'église, un certain pouvoir de discipline en vue d'assurer comme il convient le bon ordre des cérémonies. Les fidèles doivent accepter cette discipline et s'y soumettre parce que, vu la primauté de l'occupation du prêtre, ils sont tenus de subordonner leur propre occupation aux conditions qui leur sont imposées par le prêtre pour que celui-ci réalise la sienne... ».

Un problème assez difficile se pose, qui est celui de la répartition des pouvoirs entre le curé et le maire, et qui résulte de la superposition de deux pouvoirs concurrents sur un même objet, car si le curé est le maître dans l'église, le maire a également sur elle certains droits en tant qu'elle est un lieu public et une dépendance du domaine communal.

On peut dire que le curé a dans l'église de véritables pouvoirs de police, dans le sens ordinaire et matériel, mais non administratif du mot. C'est lui qui maintient et assure l'ordre dans l'église. Mais lorsque son autorité morale ne suffit plus pour conserver l'obéissance des fidèles, il ne peut employer la force et faire intervenir, par exemple, le suisse ou le sacristain (1) ; il n'a pas non plus qualité pour dresser des procès-verbaux, et le refus d'obtempérer à ses ordres n'est pas en lui-même une infraction. Il peut seulement signaler le désordre ou le trouble aux autorités publiques chargées de la police : maire, garde-champêtre, gendarmes, commissaire de police. La demande du curé n'est d'ailleurs pas l'exercice d'un droit de réquisition, et ces autorités interviennent, non par obéissance à l'ordre du curé, mais en vertu de la fonction

(1) HAURIOT. Précis de droit administratif, 12^e éd., p. 654.

dont la loi a investis (art. 97, loi du 5 avril 1884 pour le maire (1).

Le maire, en ce qui concerne l'église, a un double pouvoir de police, domaniale et municipale. L'église étant une propriété communale, le maire peut la visiter plusieurs fois par an, et même aussi souvent qu'il le veut pour s'assurer de son bon état de conservation ; il doit choisir pour cela un moment où l'église est ouverte ; sinon, il peut se faire ouvrir l'église par le curé, qui ne peut refuser. Quant à ses pouvoirs de police municipale, ce sont, selon la règle établie en matière de police administrative (2) des pouvoirs de réglementation préventive, par voie générale ou spéciale, et des pouvoirs de coercition, en vue de faire cesser par la force les troubles qui se produisent. Mais ces pouvoirs, se heurtant à une liberté, qui est la liberté de l'exercice public du culte, sont enserrés dans certaines limites.

Le maire peut faire cesser dans l'église un désordre actuel, d'office ou sur l'invitation du curé ; il peut aussi interdire à l'avenir une manifestation qui, jusque-là, a toujours été l'occasion d'un trouble. Il ne peut, en revanche, prendre à l'avance des mesures qui entravent telle ou telle cérémonie cultuelle, sous le prétexte qu'elle peut amener un désordre, qui n'a encore aucune réalité.

III. — Définition du droit d'occupation.

Il faut renoncer, comme on l'a plusieurs fois tenté, à assimiler ce droit à tout autre droit de jouissance plus ou moins semblable. C'est un droit qui a été organisé dans des conditions spéciales, et avec des textes

(1) DUGUIT. Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., T. V. p. 579.

(2) HAURIOU. Précis de droit administratif, 11^e éd., p. 445.

spéciaux, pour satisfaire et concilier des intérêts très particuliers. C'est donc un droit absolument *sui generis*, qui a sa physionomie propre, et qui ne peut pas avoir son pareil dans toute la gamme des droits (1). Sa définition est forcément complexe et doit tenir compte de tous ses aspects et de tous ses caractères, déjà analysés. C'est un droit d'occupation exclusif, subjectif, réel, de nature administrative, garanti jusqu'à désaffectation.

Il semble cependant qu'on puisse classer ce droit de l'occupant dans les églises, quoiqu'il soit fortement individualisé, dans la catégorie des droits subjectifs, publics ou privés, tels que M. R. BONNARD en a construit la théorie. Selon cet auteur, le droit subjectif est le pouvoir d'exiger quelque chose de quelqu'un, sous la sanction d'une action en justice (2) ; et il possède les caractères suivants (3) : l'essence de ce droit est le fait de pouvoir exiger quelque chose de quelqu'un ; il règle des rapports entre particuliers, ou entre l'Etat et les particuliers ; il s'ajoute généralement à une liberté pour la faire respecter ; son contenu, son objet, peut, soit être fixé par des lois et règlements, soit résulter d'actes juridiques individuels ; enfin, le droit subjectif a généralement pour conséquence l'existence d'une action en justice, et il est assorti d'un intérêt.

Or, tous ces caractères se retrouvent dans le droit de l'occupant des églises. L'objet de ce droit, que l'occupant peut exiger, c'est l'exercice libre et paisible du culte dans l'église légalement affectée ; l'occupant peut exiger l'abstention d'un trouble quelconque, soit des

(1) CROUZIL. Les droits des fidèles sur les églises, p. 298.

(2) R. BONNARD. Les droits subjectifs des administrés. *Revue de droit public*, 1932, p. 707.

(3) *Revue de droit public*. R. BONNARD, article cité, p. 709 à 718.

tiers, soit de l'administration elle-même ; ce droit s'ajoute à la liberté de l'exercice public du culte, pour la faire respecter quand elle est méconnue ; et son contenu, son objet, a été déterminé par la loi elle-même, qui est une des deux sources du droit subjectif ; enfin, l'occupant, c'est-à-dire le ministre du culte et les fidèles, a évidemment intérêt à ce que son droit soit sanctionné, et il a une action en justice pour porter son droit devant les tribunaux, le faire reconnaître, et protester contre sa violation.

Devant cette concordance parfaite, il est légitime de faire du droit de l'occupant des églises, tout en reconnaissant son individualité propre, un droit subjectif public ou privé, selon qu'il s'affirme contre l'administration, ou contre les particuliers, et tel que ce droit est défini dans la théorie de M. BONNARD.

Chapitre V

LES MEUBLES

Il y a peu de chose à dire sur les meubles cultuels. Leur condition juridique est exactement celle des églises. Dans les textes, ils sont complètement assimilés aux églises, tant en ce qui concerne la question de la propriété que celle de la jouissance. Un fait qui montre bien que, dans l'esprit du législateur, les meubles sont inséparables des églises, c'est que chaque fois qu'il a à préciser la condition des églises, il emploie cette expression invariable : « les édifices affectés au culte, et les meubles les garnissant ». Nous allons étudier l'assimilation des meubles aux églises, d'abord quant à la propriété, puis quant à la jouissance.

Les textes qui concernent la propriété sont les suivants : l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905 transfère aux associations qui se seront légalement formées pour l'exercice du culte les biens mobiliers et immobiliers des anciennes fabriques dans lesquels sont compris les églises et leurs meubles qui appartenaient aux mêmes fabriques. L'article 12 de la même loi fait des églises qui ont été rendues au culte, en vertu de la loi de germinal an X, et des meubles qui les garnissaient à ce moment, la propriété des personnes publiques. Enfin, les paragraphes 1 et 2 de l'article 1 de la loi du 13 avril 1908 rendent les églises appartenant aux fabriques et les meubles qui les garnissaient, et d'autre part, les meubles appartenant aux fabriques, mais qui garnissaient les églises propriété des personnes publiques, non restitués ni revendiqués dans le délai légal, la propriété de l'Etat et des communes.

Les textes qui concernent la jouissance et l'affectation au culte des meubles sont les suivants : l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 laisse gratuitement à la disposition des associations cultuelles les églises et les meubles les garnissant. L'article 27 du décret du 16 mars 1906 décide que l'entrée en jouissance des églises, ainsi que celle des meubles qui les garnissent, par les associations cultuelles, doit être constatée par un procès-verbal administratif. Enfin, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, dans son premier paragraphe, à défaut d'associations cultuelles, laisse à la disposition des fidèles et des ministres du culte les églises et les meubles les garnissant ; dans son troisième paragraphe, il décide que la jouissance, prévue dans le paragraphe 2, des églises et des meubles les garnissant, doit être attribuée par un acte administratif.

Ainsi donc, les meubles des églises ont exactement la condition juridique de celles-ci, quelle que soit la

catégorie à laquelle elles appartiennent (1). Comme elles, ils sont des dépendances du domaine public, et par conséquent inaliénables et imprescriptibles (2). Comme elles, ils sont grevés d'une affectation perpétuelle à l'exercice du culte, et ne peuvent être soustraits à cet usage par les occupants eux-mêmes, par les tiers, ou l'administration propriétaire.

Cependant, deux catégories de meubles ont dans leur condition juridique des particularités qui la différencient un peu de celle des églises. Tout d'abord, alors que les occupants ne peuvent retirer aucun revenu de l'église, et la sous-louer, ils peuvent exiger une rémunération pour l'usage des meubles funéraires et un prix de location des bancs et chaises ; c'est là une pratique qu'il faut admettre, parce qu'elle est générale, et qu'elle a une base solide dans l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905. En second lieu, les cloches sont bien affectées normalement à l'exercice du culte, mais non exclusivement, puisqu'elles peuvent servir dans trois cas, d'après l'article 51 du décret du 16 mars 1906, à l'exécution de sonneries civiles ; or la nature de l'affectation de l'église et de son mobilier est d'être exclusive.

Chapitre VI

LES ÉGLISES ET LES MEUBLES CLASSÉS

Le régime des églises et des meubles culturels classés est celui des immeubles et des objets mobiliers classés en général. Depuis 1905, le régime des églises classées

(1) LEROY. La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 déc. 1905, p. 213.

(2) GUILLOUËT. Ouvrage cité, p. 84.

a été réglé à diverses époques par plusieurs textes successifs, qui étaient relatifs, soit aux monuments historiques en général, soit aux églises en particulier. Ces textes sont les suivants : la loi du 9 décembre 1905, articles 13, 16, 17 et 19 ; le décret du 16 mars 1906, article 29 ; la loi du 19 juillet 1909 ; la loi du 16 février 1912 ; enfin la loi du 31 décembre 1913, sur les monuments historiques, qui ayant abrogé ou complètement refondu les textes antérieurs, est la base du régime légal actuel en la matière.

Le fait qu'une église ou un meuble culturel est classé comme monument historique ou artistique ne change rien à sa condition juridique, en ce qui concerne aussi bien la question de propriété que celle de jouissance. Si l'Etat ou la commune est propriétaire, il conserve cette qualité ; mais la personne publique propriétaire ne peut toujours pas disposer de l'immeuble ou de l'objet ni changer son utilisation, parce qu'il reste affecté de manière intangible à l'exercice du culte. D'autre part, qu'il s'agisse d'une église ou de son mobilier, on est toujours en face d'une dépendance du domaine public, comme telle imprescriptible, insusceptible de servitude et inaliénable. Cependant le classement, loin de renforcer le caractère de l'inaliénabilité, diminue plutôt sa rigueur. Une église ou un meuble culturel ordinaires, jusqu'à leur désaffectation, sont absolument inaliénables, sous la sanction de la nullité absolue, de l'inexistence de l'acte d'aliénation. Tandis que, lorsqu'ils sont classés, ils deviennent aliénables dans des cas assez rares dont l'administration des Beaux-Arts se fait juge de l'opportunité, et avec le consentement du ministre du même département (1). Cette possibilité de l'aliénation est for-

(1) Cette possibilité de l'aliénation n'est vraie que sous réserve de la remarque analysée plus haut, faite par SALEILLES dans : « Des questions de domanialité dans leur application

mellement prévue par l'article 8 de la loi du 31 décembre 1913 pour les immeubles, et par l'article 18 pour les meubles.

Le classement a une place très importante en matière de culte. Le fait que les églises sont le plus souvent des manifestations remarquables d'architecture et de sculpture a entraîné le classement de beaucoup d'entr'elles. Les cathédrales, elles, sont toutes classées. Et on ne pourrait imaginer qu'il en fût autrement. Il n'est pas une cathédrale où presque chaque pierre n'ait coûté un long et difficile travail de l'artiste. Et l'ensemble du monument représente une telle accumulation de détails, partant, d'efforts, une telle perfection et une telle minutie dans la conception et la réalisation, qu'on a peine à croire que l'homme puisse être l'auteur de semblables chefs-d'œuvre. Quant aux meubles, ils sont actuellement tous classés (1). Dans un but de protection, un classement provisoire en bloc de tous les meubles cultuels a été opéré par l'article 16 de la loi du 9 décembre 1905 ; il prévoyait un classement définitif dont le délai a été prorogé de trois ans en trois ans et qui n'a jamais eu lieu.

Le classement, en ce qui concerne la condition juridique, n'apporte donc que de légers changements. C'est ainsi encore que, alors que la jouissance ordinaire des églises ne donne lieu à aucun profit, le classement permet la perception d'un droit de visite ou d'exposition des objets classés, comme dédommage-

aux objets mobiliers : loi du 30 mars 1887. Revue bourguignonne, 1891, p. 635 » ; remarque relative aux immeubles et meubles qui sont dans le domaine public à raison de leur affectation à l'usage du public.

(1) LEROY. La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 déc. 1905, p. 215.

ment partiel des frais plus grands que leur entretien nécessite.

L'effet essentiel du classement n'est pas là. Il est en réalité relatif à la conservation et à l'entretien de l'objet. Quand un objet est classé, c'est que la collectivité a intérêt à ce que cet objet se conserve tel quel le plus longtemps possible, et le classement a justement pour but de garantir cette conservation. Le classement place l'église ou le meuble cultuel qui en est l'objet sous le contrôle de l'administration des Beaux-Arts. Elle veille à ce qu'aucun acte malveillant ou maladroit de la part du propriétaire, de l'affectataire ou des tiers ne leur porte atteinte. Elle prend les décisions et les mesures importantes. Mais c'est surtout dans la question des réparations que son contrôle est étroit, et nous étudierons les règles qui font loi en la matière en leur place, dans le titre suivant, qui traite justement du régime actuel des réparations et de la reconstruction des églises.

TITRE II

Les réparations et la reconstruction des églises sous le régime de la Séparation de l'Eglise et de l'Etat

Généralités.

Nous arrivons à la partie essentielle de notre étude dont l'exposé a été le but de cet essai sur le régime des églises. Tout ce qui précède n'est qu'un travail préalable, qui permet de mieux comprendre le contenu et la raison d'être des règles actuelles relatives aux réparations des églises, en même temps qu'il en montre la formation et l'évolution au cours des années. C'est aussi la partie la plus vivante ; tous les éléments en ont été pris dans la réalité de tous les jours, avec toute sa variété et ses multiples aspects qui ont leur source dans les usages divers selon les lieux et les différences d'idées, de convictions et de caractère qui existent chez les hommes chargés d'appliquer les prin-

cipes et les règles de droit. Tous les documents et témoignages dont nous allons poursuivre l'examen rationnel dans la suite de cette étude ont été rassemblés au cours d'une enquête personnelle auprès de nombreuses municipalités et paroisses ; nous ne pouvions entrer plus directement en contact avec la vérité pratique.

Mais il ne faut pas oublier que ce régime de fait a une base légale. Les lois de Séparation du 9 décembre 1905, du 2 janvier 1907 et 13 avril 1908 contiennent plusieurs articles relatifs aux réparations des églises. Nous étudierons d'abord les règles légales, puis leur application concrète, et nous aurons l'occasion de montrer que celle-ci n'est pas exactement calquée sur celles-là et qu'il y a entre elles des différences sensibles. Mais qu'il s'agisse du droit ou du fait, il y a beaucoup à reprendre dans l'un et dans l'autre ; nous exposerons leurs inconvénients, et nous terminerons en proposant les modifications qu'il faudrait apporter à la loi.

PREMIERE DIVISION

Le régime légal des réparations

Chapitre I

LE PRINCIPE FONDAMENTAL

Dans le régime de la Séparation de l'Eglise et de l'Etat, le mot « séparation » a surtout une signification pécuniaire. Un des caractères du Concordat était le paiement par l'Etat de presque toutes les dépenses du culte, concernant le clergé et les édifices du culte. Depuis la loi du 9 décembre 1905, il n'en est plus de même ; et comme une grande partie des dépenses auxquelles donnent lieu les édifices du culte se résume dans leur entretien, c'est en matière de réparations que le nouveau régime a eu les plus grandes conséquences.

Le principe qui domine toute la nouvelle législation est la séparation absolue des budgets des personnes publiques du budget privé des cultes. L'Etat tolère le culte, mais il le laisse s'administrer par ses propres moyens. A lui de pourvoir à ses frais. Et non seulement, le clergé ne peut rien demander à l'Etat ou aux communes, mais il est même interdit aux caisses de toutes les personnes publiques, de verser aucun denier pour le culte (1). C'est pour elles une règle impérative ; les crédits qu'elles voteraient à son encontre pourraient être annulés pour illégalité.

(1) DUGUIT. Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., T. V, p. 506

Ce principe, dont toutes les règles ne sont que des conséquences, est sous-entendu dans un grand nombre de dispositions de la loi du 9 décembre 1905, mais c'est dans l'article 2 de cette loi, ainsi conçu, qu'il est exprimé dans toute sa rigueur : art. 2 « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimés des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes... ». Il est encore énoncé sous une autre forme dans l'article 19 dernier alinéa de la même loi : art. 19 : « ... (Les associations) ne pourront, sous quelque titre que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements ou des communes... ».

Sans doute ce principe a par la suite diminué de rigueur, mais il est resté debout, il n'a pas été remplacé par d'autres, il forme toujours la base du régime ; et toutes les dispositions qui s'en écartent n'en sont que des accommodements et des modifications partielles.

Pour l'étude que nous avons entreprise, une distinction entre les deux grandes catégories d'églises est nécessaire. Parmi les églises appartenant ou aux communes ou à l'Etat, nous traiterons d'abord des églises ordinaires, puis des églises classées comme monuments historiques.

Chapitre II

LES ÉGLISES ORDINAIRES

Ces églises, qui sont de beaucoup les plus nombreuses, et qui appartiennent généralement aux communes, ont été successivement soumises à deux régimes différents :

**I. — Régime de la loi du 9 décembre 1905,
et de la loi du 2 janvier 1907.**

1. — *Loi du 9 décembre 1905.* Les anciens établissements publics du culte, c'est-à-dire les fabriques, sont supprimés. Pour les remplacer, la création d'associations cultuelles a été prévue. Ce sont ces associations qui ont exclusivement la charge de l'entretien des églises, sans qu'il soit fait aucune distinction. Comme l'indique l'article 13, dernier alinéa, de la loi, ces « associations seront tenues des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant ». Elles ont donc la charge des grosses aussi bien que des menues réparations. Et elles sont tenues non seulement à titre principal, mais aussi à titre exclusif. Si elles ne peuvent faire face à leurs dépenses, les personnes publiques, Etat ou communes, ne peuvent en aucune façon les aider ; toute subvention pour cet objet leur est interdite. Cette interdiction de tout secours est formulée dans les articles 2 et 19 dernier alinéa, de la loi, précédemment cités.

Quant aux meubles cultuels, ils sont assimilés aux immeubles, comme il résulte de l'article 13 dernier alinéa, *in fine*. Ce sont également les associations cultuelles qui ont la charge de leur entretien et de leur remplacement.

2. — *Loi du 2 janvier 1907.* Les associations cultuelles, prévues par la loi de 1905, et interdites par le pape, ne se sont pas formées. Cependant le législateur, voulant à tout prix éviter l'interruption du culte, a laissé la jouissance gratuite des églises aux fidèles et ministres

du culte, par l'article 5, alinéa 1 de la loi du 2 janvier 1907. Cette loi crée aussi un nouveau mode de jouissance des édifices du culte (art. 5, alinéas 2 et 3), attribués individuellement, par acte administratif, à des associations formées dans certaines conditions, ou aux ministres du culte qui auront accompli certaines formalités.

Pour tous ces occupants, associations ou ministres du culte, la charge de la jouissance administrativement concédée est la même que celle dont étaient grevées les associations cultuelles d'abord prévues. Ils doivent payer toutes les réparations et tous le frais nécessités par les églises. Cette solution résulte formellement de l'article 5 alinéa 3 de la loi de 1907 : « ... La jouissance ci-dessus prévue desdits édifices et des meubles garnissant sera attribuée, sous réserve des obligations énoncées par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, au moyen d'un acte administratif... » Pour les fidèles et ministres du culte ordinaires, dont la jouissance résulte de l'article 5 alinéa 1, la même solution s'impose, et elle est la conséquence implicite du silence de la loi. Puisque la loi n'a pas créé pour eux un système spécial de charges, il faut procéder par analogie, et leur attribuer celles qui ont été données aux autres occupants.

Une circulaire du ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, du 3 février 1907, est venue interpréter la loi du 2 janvier 1907. Elle consacre la solution précédente et explique notamment que si la jouissance attribuée par la loi de 1907 est gratuite, cela veut dire que l'occupant ne paie aucun loyer à la personne publique propriétaire, et que cette gratuité a pour contrepartie la charge de toutes les réparations et tous les frais afférents aux édifices du culte.

II. — Régime de la loi du 13 avril 1908.

Ce régime diffère sensiblement du précédent. Il est un tempérament à la rigueur du principe de la Séparation, selon lequel « sont supprimées des budgets de l'Etat, des départements, des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. » C'est qu'en effet, tous les biens des anciennes fabriques ont été confisqués au profit de l'Etat. D'autre part, l'église catholique, qui n'avait plus de personne morale pour gérer ses intérêts pécuniaires, désormais elle-même sans ressources définies et assurées, et dont l'organisation locale n'était plus représentée que par la société de fait des ministres du culte et de ses fidèles, paraissait incapable de supporter le poids énorme des réparations aux bâtiments culturels. Enfin, il paraissait logique que l'avantage de l'attribution de la propriété des églises aux personnes publiques comportât en retour les charges habituelles de la propriété. C'est pour toutes ces raisons que la loi du 13 avril 1908 est venue permettre aux personnes publiques d'intervenir dans les réparations des églises, et de voter des crédits pour cet objet si elles le jugeaient opportun. L'article 5 de la loi du 13 avril 1908, qui leur donne cette faculté, et qui modifie l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, est ainsi conçu : « L'Etat, les départements et les communes pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. » En matière de réparations des églises, ce texte est fondamental, c'est lui le pivot de tout le régime. Il n'a pas été modifié, et encore aujourd'hui, c'est à lui qu'il faut sans cesse se reporter. Il a cependant été l'objet de nombreuses critiques que nous examinerons plus tard ; c'est lui qui, notamment, est la source des diversités fâcheu-

ses qui existent entre les municipalités, pour l'entretien des églises, selon les nuances politiques qu'elles représentent.

Il est important d'étudier en détail le régime issu de ce texte, et nous allons examiner successivement ses points essentiels. Il faut noter aussitôt qu'il s'applique presque, sinon exclusivement, aux communes. Les départements en effet ne possèdent pas d'églises (1). Quant à l'Etat, celles qui lui appartiennent sont classées, et obéissent donc à des règles spéciales.

*Caractères de l'intervention des personnes publiques
dans l'entretien des églises.*

1. — Les personnes publiques ne peuvent intervenir que pour les églises dont elles ont la propriété ; elles le font à titre de propriétaires. Leur propriété est la cause et la justification de leur intervention. Leur intérêt, qui est celui de tout propriétaire, est la source de leur faculté. Elles ne peuvent donc voter des crédits pour l'entretien des églises privées qui appartiennent à des sociétés civiles. Ces bâtiments leur sont complètement étrangers, étant en dehors de leur domaine privé ou public.

Une autre conséquence qui paraît se dégager de ce caractère, est que les personnes publiques ne peuvent faire que les réparations qui sont la charge ordinaire du propriétaire selon le Code civil, c'est-à-dire les grosses réparations, et non les réparations locatives et de menu entretien. Il est en effet parlé dans le texte de « l'entretien et de la conservation des édifices du culte », ce qui semble désigner seulement les travaux touchant au gros

(1) LEROY. La situation juridique des édifices du culte catholique depuis la loi du 9 déc. 1905, p. 48.

œuvre de l'église. Cependant cette solution n'est qu'une interprétation, qui peut paraître plus ou moins légitime ; nous ne sommes plus dans la lettre de la loi, qui ne fait pas de distinction expresse entre les grosses réparations et les réparations locatives, au contraire par exemple de l'article 136-12° de la loi du 5 avril 1884.

2. — En suivant la même idée, les personnes publiques ne peuvent intervenir que pour les églises elles-mêmes, pour l'immeuble proprement dit, et tout ce qui a en lui le caractère immobilier, en particulier les immeubles par destination. Elles ne le peuvent pour les meubles qui garnissent l'église, et pour les objets du culte, dont il n'est pas parlé dans la loi.

3. — Les personnes publiques n'ont pour mission que de conserver les églises. Elles ne peuvent donc qu'effectuer les travaux de réparation et d'entretien, mais non construire de nouvelles églises. La loi leur a permis de maintenir dans son état actuel l'élément de leur patrimoine composé d'églises, mais non de l'enrichir.

De même, les personnes publiques peuvent réparer les dégradations qui se produisent dans les églises, et empêcher qu'elles ne tombent en ruines, mais elles ne peuvent ni les agrandir, ni les embellir. Tous les travaux qui auraient pour effet de transformer l'église, et d'augmenter son importance ou sa valeur, leur sont interdits.

4. — Enfin l'intervention des personnes publiques est une simple faculté. Les dépenses relatives aux édifices du culte ne sont plus, du moins pour les grosses réparations, comme sous l'empire de l'article 136-12° de la loi du 5 avril 1884, obligatoires pour elles, mais simplement facultatives. Les communes n'effectueront

la dépense que si elles le jugent opportun. Leur intervention est licite, mais elle n'est pas obligatoire ; d'un côté, le crédit alloué pour des réparations d'églises ne pourra jamais être annulé par l'autorité supérieure chargée de régler le budget, comme ayant un objet illégal ; une telle dépense n'est plus considérée comme une subvention au culte, mais pourra être annulée seulement dans les conditions générales de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884 ; d'autre part, le crédit refusé par la commune ne pourra jamais être inscrit d'office à son budget.

Ce régime tel qu'il vient d'être exposé sous ses principaux traits, suffira à régler la plupart des cas pratiques qui pourront se présenter. Mais si des difficultés surgissaient, il faudrait bannir toute extension du texte, à des éventualités qu'il ne vise pas expressément, et ne le considérer que dans sa lettre. Nous sommes, en effet, toujours en régime de Séparation, et le texte précédent n'est qu'une dérogation à l'ensemble logique de ses principes. La règle de la séparation des budgets des personnes publiques et des cultes est toujours en vigueur, et dans le doute, c'est elle qui doit être appliquée.

Chapitre III

LES ÉGLISES CLASSÉES COMME MONUMENTS HISTORIQUES (1)

Elles bénéficient d'un régime spécial et beaucoup moins restrictif que celui des églises ordinaires. La loi

(1) ROLLAND. Conservation des monuments historiques et publiques. *Revue de droit public*, 1913.

du 9 décembre 1905 déjà leur faisait une place à part, et la règle essentielle de la Séparation, l'interdiction absolue de toute subvention au culte, ne s'appliquait pas à elles. Selon l'article 19 dernier alinéa *in fine* de cette loi, ainsi conçu : « Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux monuments classés », des crédits peuvent valablement être votés pour l'entretien des églises classées.

C'est que ces édifices ont un double caractère : ce sont des lieux de culte en même temps que des éléments du patrimoine artistique ou historique de la France, et la loi les considère plutôt sous leur second aspect, en négligeant le premier. Les églises classées bénéficient, en effet, sans aucun changement, des règles mêmes qui sont celles de tous les monuments historiques ordinaires, qu'ils soient publics ou privés.

On distingue parmi les églises classées deux catégories : les églises et les meubles qui les garnissent classés comme monuments historiques proprement dits, et qui sont régis par la grande loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et le décret du 18 mars 1924 ; la seconde catégorie est celle des églises et de leurs meubles classés dans l'inventaire supplémentaire institué par la loi du 23 juillet 1927, dont ils dépendent.

Cette étude sur les églises classées ne portera que sur les églises cathédrales appartenant à l'Etat, et les églises communales, les églises privées ne donnant lieu qu'à des rapports, sans intérêt pour notre étude, entre les particuliers et l'administration des Beaux-Arts.

I. — Eglises classées comme monuments historiques proprement dits.

1. — *Le principe.* Les églises classées sont sous la tutelle de l'administration des Beaux-Arts ; elle est

chargée de leur protection, et est investie pour cela de plusieurs prérogatives. C'est ainsi que tous les travaux de réparation, de restauration ou de modification quelconque de l'édifice ne peuvent se faire sans son consentement et doivent être autorisés préalablement par elle. Ces travaux se font, ou bien sous la direction immédiate, ou bien sous sa surveillance et son contrôle, quand ils ne sont pas exécutés par les Beaux-Arts. Cependant, si tous les travaux sont sous l'étroite dépendance de cette administration, ils sont normalement payés par le propriétaire de l'immeuble. Celui-ci conserve la charge de toutes les réparations. Le classement d'une église, ce n'est pas la substitution de l'administration des Beaux-Arts au propriétaire, mais la simple surveillance de celui-ci par les premiers, afin de garantir la conservation de l'édifice ; tantôt, le propriétaire sera averti des réparations nécessaires qu'il doit effectuer, tantôt il lui sera interdit de réaliser des initiatives malheureuses.

2. — *Personne qui exécute et paie les travaux.* Comme nous venons de le voir, c'est normalement le propriétaire, commune ou Etat. C'est lui qui, toutes formalités étant accomplies, prend l'initiative, choisit et rémunère l'entrepreneur. L'entretien des églises classées qui lui appartiennent, reste entièrement à sa charge, comme il résulte de l'article 11, premier alinéa du décret du 18 mars 1924 : « Le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement la participation de l'Etat aux travaux de restauration, de réparation ou d'entretien ».

Le cas cependant où l'Etat est propriétaire mérite quelques explications. Ici en effet, l'Etat est toujours tenu. La seule distinction possible ne peut être faite qu'entre les différents ministères. Selon la règle précédente, le crédit alloué devrait relever du ministère des

travaux publics pour être appliqué à un élément du domaine public ordinaire de l'Etat, tandis que si l'Etat intervenait à titre purement protecteur du patrimoine artistique de la nation, le crédit alloué relèverait du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, pour être appliqué à un immeuble classé.

Lorsque la commune, propriétaire pourtant — pour considérer le cas le plus fréquent et le seul intéressant — ne prend pas les mesures utiles ou nécessaires, et laisse se dégrader l'église, elle ne peut y être contrainte. C'est alors l'Etat, représenté par l'administration des Beaux-Arts, qui prend à sa charge les travaux, se substituant ainsi au propriétaire (1) ; cette intervention a sa base dans l'article 9, dernier alinéa, de la loi du 31 décembre 1913 : « Le ministre des Beaux-Arts peut toujours faire exécuter, par les soins de son administration, et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés n'appartenant pas à l'Etat ». Il faut noter que l'intervention de l'Etat n'est pas forcément totale. La commune, déchargée de la plus grande partie des frais, peut, à la demande de l'Etat, accorder un secours plus ou moins élevé. L'intervention de l'Etat n'est pas non plus obligatoire, comme le décide l'article 11 premier alinéa, du décret du 18 mars 1924. Le classement n'implique nullement de la part de l'Etat l'engagement d'assurer la conservation indéfinie de l'immeuble classé : l'administration des Beaux-Arts est seule juge de la nécessité des réparations. L'intervention de l'Etat enfin n'a pas des règles fixes et immuables, elle peut s'adapter aux circonstances, elle varie selon les situations, et ne se produit que dans certaines condi-

(1) ROLLAND. Article cité. Revue de droit public, 1913, p. 139.

tions, en vertu de l'article 11, dernier alinéa, du décret du 18 mars 1924 : « Lorsque l'Etat prend à sa charge une partie de ces travaux, l'importance de son concours est fixée en tenant compte de l'intérêt de l'édifice, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des sacrifices consentis par le propriétaire ou tous autres intéressés à la conservation du monument ».

Si l'on compare ce régime, au point de vue de la charge des travaux, à celui qui s'applique pour les églises ordinaires, on constate qu'ils se rapprochent par le caractère de la dépense, qui n'est pas obligatoire ; mais tandis que dans le dernier, l'intervention des personnes publiques est l'exception, pour les églises classées elle est la règle, et elle est moralement obligatoire au moins pour l'Etat, puisqu'il s'est chargé de la protection de ces églises.

3. — *Autorisation et direction des travaux.* C'est ici que l'idée de tutelle de l'administration des Beaux-Arts sur les églises a toute sa valeur. Lorsque c'est cette administration elle-même qui exécute les travaux, ils sont faits sous sa direction immédiate. Lorsque les travaux sont entrepris par une personne autre que les Beaux-Arts, ils doivent être autorisés et surveillés par eux. Les plans et projets doivent être préalablement approuvés par le ministre des Beaux-Arts, dont le consentement est nécessaire, et en cours d'exécution, la conformité des travaux avec les plans primitifs est contrôlée par un architecte des Beaux-Arts. Cette règle est contenue dans l'article 9, alinéas 1 et 2, de la loi du 31 décembre 1913, reproduit sous une forme plus complète dans l'article 10 alinéa 1 du décret du 18 mars 1924 : art. 9 : « L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre des Beaux-Arts n'y a donné son consentement.

Les travaux autorisés par le ministre, s'exécutent sous la surveillance de son administration ».

Les formalités que doit accomplir le propriétaire qui veut obtenir l'autorisation de procéder à des travaux sur une église classée, et la procédure de cette autorisation, sont contenues dans les trois derniers alinéas de l'article 10 du décret du 18 mars 1924 : « ... La demande formée par le propriétaire est accompagnée des plans, projets, et de tous documents utiles.

Le ministre statue sur cette demande après avis de la commission des monuments historiques.

Notification de la décision du ministre est faite au propriétaire qui en donne récépissé ».

D'autre part, en plus de l'autorisation du ministre, l'autorité préfectorale doit être avisée quinze jours avant le commencement des travaux : décret du 18 mars 1924, article 12.

Quels sont les travaux qui doivent être autorisés par le ministre des Beaux-Arts ? D'après l'énumération qui en est faite dans l'article 10, alinéa 2 du décret du 18 mars 1924, qui est très complète et très extensive, on peut dire que ce sont tous les travaux, quels qu'ils soient, qui nécessitent cette autorisation, qu'il s'agisse de grosses réparations, de réparations locatives, intérieures ou de détail. Le texte cite en effet : l'exécution de peintures murales, de badigeons, de vitraux ou de sculptures, la restauration de peintures et vitraux anciens, les travaux tels qu'installations de chauffage, d'éclairage, de distribution d'eau, et tous autres qui pourraient modifier le monument ou en compromettre la conservation. Cette rigueur se justifie aisément : un rien, un simple badigeon, un travail quelconque exécuté sur ou au voisinage d'un objet d'art, peut le défigurer ou l'amoin-drir.

4. — *Les meubles.* a) Pour les meubles cultuels classés, isolément ou accessoirement à l'église qui les con-

tient, le principe général est le même que pour les immeubles. Les meubles classés sont sous la tutelle des Beaux-Arts, qui assurent leur protection, mais les collectivités propriétaires restent tenues de toutes les charges d'entretien et de réparations. L'entretien des objets classés ne comprend pas leur remplacement, puisque le classement de chacun d'eux a justement pour but leur conservation individuelle. La circulaire de M. VIVIANI, ministre de l'instruction publique et des Beaux-Arts, du 8 avril 1914, insiste en ces termes sur la règle que je viens d'énoncer : « L'administration des Beaux-Arts n'a qu'une action de tutelle sur les objets classés ; les collectivités propriétaires conservent les différentes charges qui concernent ces objets. Elles ont l'obligation de veiller à la sécurité de ces objets ».

b) Cependant le principe applicable aux meubles diffère sur un point important de celui applicable aux immeubles. Alors que pour ceux-ci la dépense est facultative, elle est obligatoire pour les communes et les différents services intéressés de l'Etat, pour tout ce qui concerne la garde et la conservation des meubles. La dépense, reconnue nécessaire, qui n'est pas votée spontanément par les personnes publiques propriétaires, peut être inscrite d'office à leurs budgets par arrêté concerté entre les ministres de l'Intérieur et des Beaux-Arts. Ce caractère résulte : de l'article 25, alinéas 1, 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1913 : « Les différents services de l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou d'utilité publique sont tenus d'assurer la garde et la conservation des objets mobiliers classés dont ils sont propriétaires, affectataires ou dépositaires, et de prendre à cet effet les mesures nécessaires.

Les dépenses nécessitées par ces mesures sont... obligatoires pour le département ou la commune.

A défaut par un département ou une commune, de

prendre les mesures reconnues nécessaires par le ministre des Beaux-Arts, il peut y être pourvu d'office, après une mise en demeure restée sans effet par décision du même ministre » ; ce caractère résulte enfin de l'article 25, alinéas 1 et 2 du décret du 18 mars 1924 : « L'exécution d'office des mesures de garde ou de conservation reconnues nécessaires par le Ministre des Beaux-Arts, par application de l'article 25, § 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1913, sera prescrite par arrêté concerté entre le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Beaux-Arts. »

Pour assurer la conservation des meubles classés, les collectivités propriétaires peuvent nommer un gardien, qui veillera à ce que ces objets ne soient détruits, mutilés ni soustraits : article 34, loi 31 décembre 1913. Le gardien est nommé par la collectivité et investi seulement par le préfet ; le ministre du culte peut être pris comme gardien : circulaire du ministre des Beaux-Arts du 8 avril 1914.

Cette charge générale et obligatoire de l'entretien des meubles est lourde pour les communes. Aussi, comme contrepartie et pour s'alléger d'une part de leur fardeau, l'article 25 de la loi du 31 décembre 1913, les autorise-t-il à établir un droit de visite dont le montant est fixé par le préfet après approbation du ministre des Beaux-Arts. Ce droit de visite est perçu par le gardien et le produit en est affecté à l'entretien des meubles pour lesquels il a été prélevé : articles 26 et 27, décret 18 mars 1924.

c) Cependant, si par mauvaise volonté ou impuissance, la collectivité refuse d'entretenir les objets culturels qui lui appartiennent, le ministre des Beaux-Arts peut l'y contraindre par l'inscription d'office. Mais il peut aussi renoncer à cette ressource et employer un moyen plus direct, en se substituant au propriétaire, et

en ordonnant, suivant les cas, l'exécution des mesures nécessaires aux frais de l'administration des Beaux-Arts, ou le placement des objets dans un trésor de cathédrale. Ce pouvoir du ministre résulte de l'article 26 de la loi du 31 décembre 1913 : « Lorsque l'administration des Beaux-Arts estime que la conservation ou la sécurité d'un objet classé, appartenant... à une commune... est mise en péril, et lorsque la collectivité propriétaire... ne veut ou ne peut pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires..., pour remédier à cet état de choses, le ministre des Beaux-Arts peut ordonner d'urgence, par arrêté motivé, aux frais de son administration, les mesures conservatoires utiles, et de même, en cas de nécessité dûment démontrée, le transport provisoire de l'objet dans un trésor de cathédrale, s'il est affecté au culte... »

d) Nous trouvons enfin pour les meubles la même règle que pour les immeubles en ce qui concerne la surveillance et la direction des travaux d'entretien exécutés sur eux. Quoique les meubles soient en général moins importants et leur individualité moins marquée, la tutelle de l'administration des Beaux-Arts est cependant sur eux très forte, car les dangers de leur dépeçage ou de leur soustraction sont plus pressants que pour les édifices. Tous les travaux de réparation, restauration ou déplacement, du moins pour les meubles qui tiennent à l'édifice, et qui sont exécutés par une personne étrangère aux Beaux-Arts, doivent être autorisés et surveillés par cette administration. C'est la règle de l'article 22 de la loi du 31 décembre 1913 : « Les objets classés ne peuvent être modifiés, réparés ou restaurés sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts ni hors la surveillance de son administration. »

II. — Eglises classées dans l'inventaire supplémentaire.

Cette catégorie de monuments, qui ont un certain intérêt artistique ou historique, a été instituée par la loi du 23 juillet 1927.

I. — *Idée générale.* L'inscription sur cette liste supplémentaire, par rapport à celle qui existe pour les monuments classés proprement dits, marque l'intérêt que l'Etat prend à la conservation de ces édifices, sans qu'ils justifient un classement définitif. Leur valeur artistique fait qu'ils méritent qu'on s'intéresse à leur sort, mais elle n'est pas assez grande pour qu'on leur applique le régime onéreux du classement. L'inscription sur l'inventaire supplémentaire est faite par arrêté du ministre des Beaux-Arts : loi 23 juillet 1927, article 1 alinéa 2. On rencontre quelques églises qui font partie de cette catégorie d'édifices.

2. — *Régime.* Les travaux de réparation et d'entretien effectués sur les édifices classés dans l'inventaire supplémentaire restent exclusivement à la charge du propriétaire. C'est lui qui en prend l'initiative et qui supporte seul le poids de la dépense. Les Beaux-Arts n'exécutent jamais ces travaux, et ne fournissent aucune contribution. Ici, ce sont les règles pures et simples de la propriété privée qui s'appliquent : circulaire de M. de Monzie, ministre de l'éducation nationale, du 25 janvier 1934.

La liberté du propriétaire — de la commune pour les églises communales — comporte cependant certaines limites. Dès que l'inscription lui a été notifiée, il ne peut plus exécuter sur l'immeuble inscrit aucun travail de réparation ou de modification quelconque sans en avoir averti deux mois auparavant le ministre des

Beaux-Arts et obtenu son autorisation : loi 23 juillet 1927, article 1, alinéa 2. Le projet dont le propriétaire avise le ministre doit être accompagné de plans détaillés, photographies et tous autres documents utiles : loi 31 décembre 1913, article 12 alinéa 2, modifié par la loi du 23 juillet 1927.

En correspondance avec la limitation des droits du propriétaire, l'administration des Beaux-Arts bénéficie de certaines prérogatives. Si elle estime le projet mauvais ou nuisible à l'immeuble, elle peut s'opposer à son exécution, mais seulement en engageant immédiatement la procédure de classement. Cependant, si le projet a pour effet ou pour dessein d'opérer le morcellement de l'immeuble, dans le seul but d'aliéner les parties ainsi soustraites, le ministre a un délai de cinq ans pour classer : loi 23 juillet 1927, article 1, alinéas 3 et 4.

Hors de là, et toutes les fois qu'il n'est pas procédé au classement, l'intervention du ministre n'a aucune force obligatoire, elle n'a que la valeur d'un conseil que le propriétaire peut suivre ou ne pas suivre. Dans ce cas là, le ministre n'aura d'action sur le propriétaire qu'en s'adressant à son bon sens, à sa bonne volonté, ou en faisant parler son intérêt : circulaire ministérielle, 25 janvier 1934. Cette circulaire recommande aux municipalités propriétaires, comme c'est le cas pour les églises communales, de faire dresser leurs projets de travaux par l'architecte départemental des Beaux-Arts : nul en effet n'est mieux que lui qualifié pour mettre sur pied des plans susceptibles d'être acceptés par le ministère des Beaux-Arts.

Le régime précédent, applicable aux églises classées dans l'inventaire supplémentaire, l'est également aux meubles, considérés dans leur ensemble, qui les garnissent et qui ont quelque valeur d'art ou d'ancienneté. Il s'applique encore aux meubles, situés dans une église

quelconque, et qui ont été individuellement classés dans l'inventaire supplémentaire.

Nous connaissons ainsi le régime légal, théorique, des réparations des églises. Nous avons examiné dans le détail les différents textes qui régissent soit les églises ordinaires, soit les églises classées. Il nous reste maintenant à voir s'ils sont exactement appliqués dans la pratique, et ce dernier objet formera la matière de la seconde division.

SECONDE DIVISION

Le régime pratique des réparations

Chapitre IV

NOTIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

On peut relever dans le régime pratique des réparations faites aux églises quelques idées dominantes dont dépend toute son organisation. Ces caractères, qui sont spéciaux à ce régime, transforment l'aspect de la législation qui lui sert de base. Celle-ci a aussi ses caractères, mais ce ne sont pas les mêmes. Certains points, certains éléments des textes, que le législateur a voulu ériger en principes, ont été négligés dans l'application, alors que d'autres, qu'il ne considérait que comme accessoires, ont pris une importance imprévue. Certains autres enfin ont été créés de toutes pièces, et n'ont aucun support dans la loi.

I. — Principe fondamental.

Le fait qui domine toute la pratique des travaux effectués aux églises est la distinction entre les grosses réparations et les réparations locatives, telles qu'elles sont à la fois définies et énumérées dans le Code civil, les premières par l'article 606, les autres par l'article 1754. Toutes les règles en sont une conséquence, et on a nécessairement recours à elle chaque fois qu'on veut dé-

terminer soit les pouvoirs respectifs des personnes qui prennent part aux travaux, soit la charge de ces travaux, c'est-à-dire la personne qui doit les payer. Cette distinction est plus importante que celle relative à la propriété des églises, en vertu de laquelle on les classe selon qu'elles appartiennent aux communes ou à l'Etat, et elle s'applique aux unes comme aux autres. La distinction précédente faite d'après la nature des réparations, est d'autant plus importante que le régime des unes et des autres est totalement différent, et est pour ainsi dire opposé sur tous les points.

II. — Nature des travaux faits aux églises.

Il importe de déterminer cette nature, pour savoir quelles sont les règles générales du droit administratif qui leur sont applicables, s'ils ont un caractère privé ou public. Ces travaux sont des travaux publics, soumis dans toutes leurs opérations aux règles des travaux publics ordinaires, et dont le contentieux appartient en premier ressort au conseil de préfecture. Qu'il s'agisse des projets, autorisations, votes des crédits, adjudications, direction ou financement des travaux, ou compétence, on applique le droit commun des travaux publics communaux ou entrepris par l'Etat.

Les travaux faits dans les églises sont bien des travaux publics, en vertu des seuls principes du droit administratif. Tout d'abord ce sont des travaux d'utilité publique, puisqu'ils sont relatifs à des édifices où s'exerce un culte pratiqué par la grande majorité des citoyens. Or, d'après la nouvelle doctrine qui prend comme critérium des travaux publics l'utilité publique (1), ce caractère suffit pour en faire des travaux publics. En second lieu,

(1) En sens contraire, DUGUIT. Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., T. V, p. 570.

ces travaux sont entrepris et financés par des personnes publiques et exécutés pour leur compte ; lorsque les fidèles et ministres du culte contribuent à cette charge, ce n'est qu'accessoirement et à titre d'offre de concours. Enfin, les travaux faits aux églises sont appliqués à des dépendances du domaine public. Il est vrai que ce troisième caractère ne peut entrer en compte pour déterminer la nature de ces travaux. Dans le titre précédent en effet, nous nous sommes servi, pour prouver que les églises étaient dépendances du domaine public, de ce fait que les travaux qui y étaient exécutés étaient des travaux publics : or, prouver successivement le domaine public par les travaux publics, et les travaux publics par le domaine public est un cercle vicieux. Il est préférable de déterminer la condition juridique des églises par la nature de leurs travaux, que de raisonner en sens inverse, parce que la condition des églises est contestée, tandis que la nature des travaux qui leur sont relatifs ne l'est nullement.

La doctrine est unanime à considérer les travaux faits aux églises comme des travaux publics (1). Il est vrai que toute discussion serait vaine, devant une jurisprudence très ancienne et très unifiée, qui date du Concordat, et que la Séparation n'a pas modifiée, et qui est affirmée par de multiples décisions qui appliquent invariablement à ces travaux les règles des travaux publics. La solution, ainsi implicitement reconnue par de nombreux arrêts, est formellement exprimé par celui (2), capital, du Conseil d'Etat, commune de Montsegur, du 10 juin 1921 (3).

(1) Cependant en sens contraire. DUGUIT. Ouvrage cité, T. V, p. 570. — JÈZE. Revue de droit public, 1921, p. 270 et s.

(2) Voir aussi, C. E. 10 juin 1914. Dames COUFFINHAL (Rec., p. 684).

(3) D., 1922, III, p. 26.

Cet arrêt s'appuie justement sur la notion d'utilité publique : « Considérant... — y est-il dit — qu'il n'est pas contesté que l'église appartient à la commune de Montsegur ; que, d'autre part, si, depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat, le service du culte ne constitue plus un service public, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 porte que les édifices affectés à l'exercice du culte continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion ; qu'il suit de là que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travaux publics et que les actions dirigées contre les communes à raison des dommages provenant du défaut d'entretien des églises rentrent dans la compétence du conseil de préfecture, comme se rattachant à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public... » Cet arrêt a été rendu conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Cornille, dont nous citons quelques passages : « ... La notion de travail public et celle de service public ne se recouvrent pas exactement, et, par suite, on ne peut se fonder sur ce que les cultes ne sont plus un service public pour dire que les travaux d'entretien des églises ne sont plus des travaux publics...

Est travail public tout travail ayant une destination d'utilité générale, exécuté pour le compte d'une personne morale administrative...

Or, de quoi s'agit-il en l'espèce ? De travaux exécutés dans l'intérêt de la collectivité des fidèles, à la disposition de laquelle doit rester l'édifice culturel... La collectivité des fidèles, c'est, pour ainsi dire, le « public », puisqu'en droit les églises sont ouvertes à tous, sont ouvertes à tout venant, et que, d'après la loi du 9 décembre 1905, les cérémonies mêmes sont publiques.

On peut donc dire, sans forcer nullement les mots, que les travaux d'entretien des églises sont des travaux à l'usage du public, des travaux d'intérêt général, par suite, suivant la définition la plus récente, des travaux publics... »

III. — Délimitation de l'étude.

Nous n'examinerons que le cas des églises propriétés publiques, appartenant soit à l'Etat, soit aux communes. Elles seules ont une existence légale sous un régime de Séparation, et les textes ne s'appliquent qu'à elles. Les problèmes relatifs à leur entretien, et notamment celui de la répartition des charges entre l'occupant et les personnes publiques, ne naissent que pour elles. Les églises qui sont des propriétés privées, et qui appartiennent soit à des sociétés, civiles, soit à des particuliers, sont donc éliminées de cette étude. Leur régime est en effet, à peu de chose près, celui de la propriété privée ordinaire.

Cependant, afin de mieux mettre en évidence, par contraste, les caractères particuliers des règles auxquelles obéissent les églises publiques nous donnerons quelques développements sur une église privée prise comme exemple.

La nouvelle basilique de Notre-Dame de Fourvières, à Lyon, commencée au lendemain de la guerre de 1870, et célèbre autant par l'importance et la beauté du monument, que par la consécration spéciale dont elle a été l'objet, est, ainsi qu'une certaine étendue de terrain environnant, une propriété privée appartenant à une société civile anonyme. Toutes les dépenses relatives à la basilique, pour n'importe quels travaux qui y sont effectués, sont supportées en entier par cette société. Aucune

subvention n'est demandée à la ville ou à l'Etat, ni accordée par eux.

Pour l'administration intérieure des réparations, deux organes jouent le rôle essentiel, le recteur et la Commission de Fourvières. Le recteur fait d'ailleurs partie de la commission. Les plans des travaux importants et des grosses réparations sont soumis à la Commission de Fourvières, qui, par une délibération décide sur leur mise à exécution. Quant aux menus travaux, et tout ce qui concerne l'entretien et le remplacement du mobilier et des objets du service intérieur du culte, ils dépendent du recteur, qui en décide seul, et les rémunère avec des crédits dont il dispose pour cet emploi.

Après ce court aperçu sur le régime des églises privées, nous allons, pour l'étude des églises publiques, reprendre la distinction précédemment faite entre les églises ordinaires et les églises classées comme monuments historiques.

PREMIÈRE CATÉGORIE

Les églises ordinaires

Chapitre V

LES GROSSES RÉPARATIONS

I. — Définition, énumération.

La distinction qui est faite dans la pratique entre les grosses réparations et les réparations locatives est, dans les grandes lignes, celle qui est exposée dans le Code civil à propos de l'usufruit. C'est un exemple d'application par le droit administratif des règles du droit privé. Les grosses réparations sont celles qui touchent au corps de l'édifice et au gros œuvre, aux parties essentielles qui garantissent sa stabilité. Selon l'article 606 du Code civil qui les énumère, « les grosses réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières. »

II. — Initiative des travaux.

Deux autorités peuvent prendre cette initiative. C'est normalement le curé qui signale les travaux nécessaires à effectuer, parce qu'en raison de sa situation, il est le premier à souffrir du mauvais entretien de l'édifice, et le mieux placé pour connaître son état actuel. Il en est en effet l'occupant, et a accès tous les jours dans toutes ses parties. C'est par exemple une gouttière qui, traversant la voûte, vient mouiller jusqu'au dallage et fait

pourrir les bancs ; ou bien des marches descellées ou fendues qui rendent périlleux l'accès au clocher. Dès que le curé s'est aperçu d'une défectuosité quelconque, il avertit, verbalement ou par écrit, l'autorité compétente de la commune, qui prend les mesures nécessaires immédiatement, si c'est une commune qui répare les églises sans difficulté.

L'initiative peut en second lieu être prise par la commune. L'église lui appartient, et elle a le droit et le devoir de veiller à la conservation de ses propriétés. Au cours de visites que le maire, ou tout autre délégué, assisté d'un architecte, peut faire dans l'église quand il lui plaît, si elles ont pour but unique son bon entretien, des travaux de réfection peuvent lui apparaître urgents, qui ne lui ont cependant jamais été signalés par le curé, soit de la part de celui-ci ignorance technique, inattention ou négligence. Le maire ordonnera alors le plus souvent aussitôt les travaux.

III. — Paiement des travaux.

La règle est qu'ils sont entièrement à la charge de la ville. La plupart des communes, ayant perdu de vue les textes, aveuglées par une pratique constante dont elles ne recherchent plus la base, et assimilant complètement les églises aux autres bâtiments communaux, se considèrent comme obligées aux grosses réparations. Il ne leur viendrait même pas à l'idée qu'elles pourraient légitimement, si elles le voulaient, refuser leur exécution. Cependant, en ce qui concerne les églises, il s'agit là selon la loi d'une simple faculté et sur ce point, la jurisprudence a exactement appliqué les textes. Elle considère que les communes ont le droit de réparer les églises, mais n'y sont point obligées.

Pour la première proposition, nous avons les arrêts du Conseil d'Etat du 10 novembre 1911, commune de St-Blancard (1) et celui du 22 janvier 1937, Ville de Condé-sur-Noireau (2), arrêt que nous citerons seul : « ... Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, et de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, modifiant l'article 13 de la loi précitée, que sont seules interdites les dépenses qui constituent, de la part de l'Etat, des départements ou des communes, des subventions pour l'exercice du culte ; que ne sont pas comprises dans cette catégorie et peuvent être légalement engagées par les collectivités publiques, propriétaires d'un édifice du culte, les dépenses qui sont rendues nécessaires par le mauvais état de cet édifice et ont, par suite, pour objet la conservation d'un élément du patrimoine de l'Etat, du département ou de la commune... » Cet arrêt fut rendu conformément aux conclusions de M. le commissaire du gouvernement RENAUDIN, qui s'exprime ainsi : « ... Le ministre des cultes expliqua à la Chambre pourquoi, dès 1905, la commune ou toute autre personne morale propriétaire d'un édifice du culte avait nécessairement la faculté d'exposer les dépenses nécessaires à sa conservation... Cette faculté était liée à la propriété ; elle en découlait naturellement ; un propriétaire peut toujours faire sur ses immeubles les réparations qui ont pour but de les conserver. »

La seconde proposition, le caractère non obligatoire des réparations pour la commune, est soutenue dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mai 1911, sieurs FERRY et autres (3) : Considérant... que les sieurs FERRY et autres

(1) S., 1912, III, p. 1, note HAURIOU.

(2) D., 1937, III, p. 11.

(3) S., 1912, III, p. 7.

ne sont pas mieux fondés à prétendre que le maire ne pouvait interdire l'accès de tout ou partie de l'édifice qu'à titre provisoire, et qu'il devait faire procéder immédiatement aux travaux de réparation de l'église ; qu'en effet, l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, qui mettait à la charge des communes les grosses réparations à effectuer aux édifices du culte, a été abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905, et que la loi du 13 avril 1908, en autorisant les communes à engager les dépenses nécessaires à l'entretien des églises, n'a pas fait revivre l'obligation que leur imposait la loi de 1884, susvisée. »

Si la plupart des communes, comme nous l'avons dit, réparent intégralement les églises, il en est un certain nombre cependant, qui s'appuyant sur la jurisprudence, et pour des raisons diverses, appliquent exactement les textes ; et comme la loi de 1908 ne met à leur charge qu'une simple faculté, il en est résulté dans la pratique un grand nombre de solutions, que l'on peut grouper en trois systèmes principaux, selon la part que la commune prend dans l'entretien des églises, et qui vont de la charge exclusive au rejet de toute charge. Afin de faire une étude plus vivante, et de donner une image plus saisissante de la réalité, il aurait fallu citer des exemples concrets. Parmi les nombreux chiffres que nous avons pu recueillir, nous n'en mettrons cependant aucun auprès de noms de communes déterminées, nous nous tiendrons dans l'abstraction, pour éviter le reproche de divulguer des chiffres qui pourraient être invoqués par la suite comme maxima, soit par les communes, soit par les paroisses.

1. — *Premier système.* La ville paie entièrement les grosses réparations et toutes les grosses réparations qui sont effectuées aux églises qui sont sa propriété. Dès qu'elle est avertie, verbalement ou par écrit, et qu'elle

a reconnu elle-même la nécessité, elle ne fait aucune difficulté et ordonne immédiatement les travaux. Elle agit comme s'il y avait pour elle dépense obligatoire. Elle ne demande aucun secours à la paroisse.

La procédure intérieure varie selon l'importance du travail. Si la réparation est minime, le maire lui-même l'autorise, et la somme est prise sur le crédit annuel d'entretien des bâtiments communaux, dont il dispose pour des travaux de cette sorte. Si la réparation nécessite des dépenses élevées, il faut une délibération du conseil municipal, qui l'autorise s'il y a lieu, approuve les plans, vote les crédits et prévoit par quels moyens ils seront fournis.

2. — *Deuxième système.* La ville paie, mais seulement en partie les travaux, elle demande pour le surplus un secours à la paroisse intéressée, lequel varie entre 10 et 75 %. C'est dire qu'elle prend à sa charge au moins un quart de la dépense totale. En général, le secours demandé ne varie qu'entre les différentes communes, il est par exemple de 20 % dans telle ville, et de 60 % dans une ville voisine ; mais il est le même pour chaque paroisse d'une même ville, quand elle en possède plusieurs. Il est fixé à un même taux pour tout le territoire de la commune, et si deux paroisses sont traitées différemment, c'est qu'elles appartiennent à des communes distinctes. Ces variations de régime proviennent de la nuance politique du conseil municipal plus ou moins porté à entretenir les églises, et des ressources de la ville relativement à la valeur de l'élément que représentent dans son patrimoine les églises.

C'est le système le plus fréquent ; c'est aussi le plus simple et le plus conforme à une application raisonnable de la loi ; il est juste que deux personnes participent à la dépense, la ville, parce qu'elle est propriétaire, le curé, parce qu'il a la jouissance de fait. Ce système se

subdivise lui-même en deux, selon que le secours demandé à la paroisse est obligatoire ou non pour elle :

a) La ville demande un secours déterminé, mais exécute quand même le travail, si le secours est inférieur, ou s'il n'en est pas accordé du tout, par suite par exemple de la pauvreté de la paroisse. L'église, bâtiment communal, passe alors avant l'église, édifice du culte.

b) La ville n'exécute le travail qu'à la condition qu'un fonds de concours déterminé soit fourni. Ici le secours est la condition nécessaire de l'exécution par la ville. Celle-ci considère que les églises sont entretenues surtout dans l'intérêt du clergé, et que celui-ci, pour avoir droit à une subvention de sa part, doit consentir des sacrifices.

3. — *Troisième système.* En présence d'une réparation nécessaire à l'église, la ville n'exécute pas le travail, et ne prend à sa charge absolument aucune part de la dépense. Le clergé et les fidèles doivent subvenir seuls à la totalité des frais. La ville refuse toute participation, même si l'urgence est absolue. Dans ce cas, elle procède en général ainsi. Après la demande du curé adressée à la ville, le maire ou une commission municipale, assisté d'un architecte, se rend sur les lieux pour constater la nature et l'urgence des travaux. Une délibération du conseil municipal, notifiée au curé, décide ensuite que la ville ne prend aucune part aux travaux ; et elle enjoint au curé de les effectuer lui-même dans un certain délai, par exemple de les commencer dans le délai d'un mois, et de les achever dans les trois mois ; que passé ce délai, si les travaux n'étaient pas exécutés, elle n'entend assumer aucune responsabilité sur les accidents qui pourraient survenir dans l'église, ce qui signifie qu'elle fermera l'église par mesure administrative, et en interdira l'accès aux fidèles.

Etant donné l'affectation au culte des églises publiques, garantie par la loi, le maire ne commet-il pas un excès de pouvoir en prenant de telles mesures ? La jurisprudence a répondu que non, et un arrêt du Conseil d'Etat, du 26 mai 1911, Sieurs FERRY et autres, déjà cité, a reconnu au maire, en vertu de ses pouvoirs de police, le droit de fermer l'église qui menace ruine, sans être obligé de la réparer : « Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction, et notamment des rapports d'architectes versés au dossier, qu'une grande partie de la voûte de la nef centrale de l'église de Mézériat s'est effondrée, et qu'il y avait lieu de craindre que des nouveaux effondrements entraînaient la chute du reste de l'édifice ; que, dans ces circonstances de fait, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le maire a fait un usage abusif de ses pouvoirs de police, en ordonnant, dans l'intérêt de la sécurité publique, la fermeture totale de cette église ; que les sieurs FERRY et autres ne sont pas mieux fondés à prétendre que le maire ne pouvait interdire l'accès de tout ou partie de l'édifice qu'à titre provisoire, et qu'il devait faire procéder immédiatement aux travaux de réparation de l'église. »

Les pouvoirs du maire vont encore plus loin. Non seulement il peut ne pas réparer l'église qui tombe en ruines, non seulement il peut la fermer, mais il peut même en ordonner la démolition. Mais ici il ne peut prendre cette mesure que si elle est absolument nécessaire pour assurer la sécurité publique, et s'il n'existe aucun autre moyen de faire cesser un péril imminent (1), comme l'a décidé l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 mars 1913, Abbé LHUILIER (2).

(1) En outre, c'est au maire à prouver l'urgence de la démolition. Waline. La police des édifices menaçant ruine. Revue de droit public, 1937, p. 590.

(2) Rec., 1913, p. 323.

Ce cas de refus absolu par les municipalités de réparer les églises est très rare. Il est pratiqué par certaines petites communes des régions industrielles, où les idées socialistes ou communistes dominent. Les grandes villes, même de nuance politique aussi avancée, ne font cependant pas de difficulté, elles réparent les églises. Peut-être faut-il chercher la source de cette différence de régime dans le fait que les municipalités importantes, dans un esprit plus libre, ont uniquement le souci d'entretenir d'une façon égale tous les édifices communaux, quelle que soit leur utilisation.

IV. — Direction des travaux.

Normalement, c'est la commune qui en a l'entière direction. C'est logique, puisqu'elle fournit la presque totalité des fonds, et qu'il s'agit d'édifices dont elle est propriétaire. Les règles sont celles de tous autres travaux aux édifices communaux. Les réparations faites dans les églises suivent le régime des travaux publics communaux ordinaires ; le seul caractère qui les distingue est la fréquence des offres de concours. La commune approuve les plans, vote les crédits, donne l'adjudication à un entrepreneur, et fait surveiller l'exécution par son architecte. Le cours entier des travaux reste étranger au curé, qui s'est borné à en signaler la nécessité. Cependant, il y a souvent une bonne entente et une sorte de collaboration entre la commune et la paroisse ; et le curé a alors une grande influence dans les plans et l'exécution. Dans l'établissement des projets, il fait part de ses idées et de ses désirs, il veille à ce que les travaux respectent les règles de l'art religieux, et restent conformes au caractère général de l'édifice ; et il peut proposer, dans le cours de l'exécution, des

modifications de détail, dont lui seul est à même d'apprécier l'opportunité.

Quelquefois, ce n'est plus la commune qui a la haute direction, mais le curé. C'est lui qui choisit l'architecte qui dressera les plans et surveillera l'exécution, c'est lui qui désigne l'entrepreneur et qui répartit l'emploi des fonds qu'il a réunis. La commune n'exerce qu'un contrôle de forme par des visites espacées faites sur le chantier par son propre architecte. Elle manifeste par là seulement, l'intérêt qu'elle prend à un édifice dont elle est propriétaire. Ce cas se produit lorsque la paroisse paie la totalité des travaux, la commune ayant refusé d'y prendre part, et ayant le plus souvent donné l'ordre au curé de les exécuter. On peut considérer qu'il y a ici un abandon tacite des droits de la commune au profit du curé.

Le mot abandon n'est pas trop fort pour désigner cet état de fait dont nous avons constaté plusieurs exemples. Le contrôle de la commune est presque inexistant et de pure forme ; l'on s'explique d'ailleurs qu'il en soit ainsi lorsque la commune a à ses gages un architecte assez obscur, alors que le curé a donné ses travaux à un architecte de grand renom, l'architecte des Beaux-Arts par exemple.

Mais de toute façon cet abandon des droits de la commune est irrégulier, et peut lui être préjudiciable. L'église est en effet une propriété communale et les travaux exécutés sur elle des travaux publics : or l'article 90-1° et 4° de la loi du 5 avril 1884, charge le maire de conserver les propriétés de la commune et de diriger les travaux communaux. D'autre part, en cas de malfaçon dangereuse pour l'édifice, ou d'accident survenu au cours des travaux, c'est la commune propriétaire qui devrait faire les frais de la réfection, et sup-

porter les conséquences pécuniaires de l'accident se rattachant à des travaux publics (1).

Chapitre VI

RÉPARATIONS LOCATIVES, MEUBLES ET IMMEUBLES PAR DESTINATION

La règle générale est que c'est le curé, comme représentant de la paroisse, exclusivement, et sans participation de la commune, qui prend à sa charge les réparations locatives, et les frais d'entretien et remplacement des meubles cultuels et des immeubles par destination fixés dans l'église. On peut qualifier ces différents chefs de dépenses du nom global de dépenses d'entretien intérieur et de menu entretien.

I. — Réparations locatives.

On appelle ainsi les réparations qui, dans un immeuble, sont la charge habituelle du locataire. Elles intéressent la surface et l'intérieur de l'édifice, et ont pour but de remédier aux détériorations causées par une habitation et un usage normaux. L'énumération en est contenue dans l'article 1754 du Code civil ; elles sont notamment relatives au recrépiement du bas des murailles jusqu'à la hauteur d'un mètre, aux pavés et carreaux quand il y en a seulement quelques-uns de cassés, aux

(1) Toutes les fois du moins qu'il n'y a pas faute de l'entrepreneur. Encore dans ce cas pourrait-on considérer qu'il y a fait de l'administration, résultant d'une direction insuffisante. HAURIOU. Précis de droit administratif, 11^e éd., p. 769.

vitres, aux portes, croisées, gonds, targettes et serrures ; il faut ajouter les badigeons intérieurs et peintures. Ici, comme plus haut pour les grosses réparations, pour déterminer les cas dans lesquels exceptionnellement les réparations locatives sont à la charge du propriétaire, il est commode de se référer aux règles du Code civil, en ne les utilisant toutefois que comme directives générales, et sans les appliquer à la lettre, car l'assimilation du curé à un locataire n'est qu'empirique et partielle.

Le paiement de ces réparations est fait par le curé seul, tenu notamment sur ce point, pour un locataire. Les communes considèrent que cette dépense serait illégale pour elles, et qu'un crédit voté pour cet objet pourrait être annulé par l'autorité chargée de régler le budget, comme subvention au culte.

II. — Meubles et objets du culte.

Ce sont tous les objets qui garnissent l'intérieur de l'église, et peuvent être déplacés d'un point à un autre, n'étant pas fixés à demeure aux murs ou au sol ; et tous les objets mobiles qui servent à l'exercice ou aux cérémonies du culte. Ce sont principalement les chaises, bancs et stalles mobiles, les rideaux et tentures, les statues non placées dans des niches ou simplement posées sur des socles ; ce sont aussi les linges, livres et vases sacrés et tous les accessoires employés dans les cérémonies du culte.

Ici, il faut comprendre dans la notion d'entretien à la fois les réparations et le remplacement des objets usagés par des objets neufs. Car la plupart des meubles énumérés se détériorent par l'usage, leur réfection est inconcevable, et les entretenir, c'est les renouveler quand cela est nécessaire.

Comme précédemment, cet entretien est, en fait, la charge exclusive du curé. Mais si les communes voulaient pourvoir à cet entretien, le pourraient-elles ? La question est discutable et on peut soutenir sur ce point deux opinions opposées. On peut tout d'abord considérer que les meubles des églises sont seulement à l'usage du desservant et des fidèles, qu'ils n'intéressent que le culte, auquel les communes sont absolument étrangères sous un régime de Séparation, et que cette dépense leur est interdite comme illégale. On pourrait encore invoquer le principe général de la Séparation, qui interdit toute subvention au culte, principe qui doit être appliqué toutes les fois que la loi n'a pas apporté de dérogation expresse et explicite. Or cette dérogation n'a été faite par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908 que pour les édifices du culte, mais non pour leurs meubles. Mais en sens contraire, le droit des communes de réparer les meubles culturels s'appuie sur ce fait qu'elles en sont propriétaires, et que rien ne s'oppose à ce qu'une personne publique entretienne les objets qui lui appartiennent (1) ; d'autre part, la distinction faite entre les réparations qui sont la charge du propriétaire, et les autres, ne vaut rien ici, puisque, contrairement à la règle ordinaire, ce n'est pas l'occupant qui est propriétaire des meubles. Il semble qu'il faille incliner dans le sens de la possibilité de l'entretien des meubles des églises par les communes, sauf pour ce qui concerne les objets destinés exclusivement et directement à l'exercice ou aux cérémonies du culte : il y aurait en effet en ce cas subvention au culte.

La jurisprudence cependant n'est pas ferme. On trouve des arrêts qui ne consacrent pas cette solution. Il

(1) LACOUR. La séparation de l'Eglise et de l'Etat et le mobilier culturel.

semble que les tribunaux opèrent une distinction. Le Conseil d'Etat a bien décidé, dans l'arrêt du 11 juillet 1913, commune de Dury (1) que les communes ne peuvent payer l'acquisition avec leurs propres deniers, de nouveaux meubles cultuels : voici les termes de cet arrêt : Considérant que l'acquisition d'objets exclusivement destinés à la célébration du culte ne rentre pas dans les prévisions de l'art. 5 de la loi du 13 avril 1908, qui autorise les communes à engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte, dont la propriété leur est reconnue par la loi ; que le vote d'un crédit affecté à cette dépense constituait donc une subvention prohibée par les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905... »

Mais en sens contraire, le Conseil d'Etat a estimé, dans l'arrêt du 13 décembre 1912, commune de Montlaur (2), que les communes peuvent voter des crédits pour la simple réparation des meubles cultuels, assimilant ces derniers aux édifices qui les contiennent : « Considérant, dit l'arrêt, qu'il n'est pas contesté que la commune de Montlaur est propriétaire des immeubles cultuels et objets mobiliers y contenus... ; que, si ces immeubles et objets mobiliers ont été laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion, en vertu de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, cette affectation ne saurait enlever à la commune le droit de pourvoir, à raison de sa qualité de propriétaire, à l'entretien des biens lui appartenant... ; qu'il suit de là, que les dépenses afférentes à cet objet ne rentrent pas dans les dépenses relatives à l'exercice des cultes, qui, aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, sont supprimées des budgets

(1) Rec., 1913, p. 830.

(2) Rec., 1912, p. 1194.

des communes... » Il ne semble pas que cette assimilation des meubles aux églises qui les contiennent, au point de vue de la possibilité de leur entretien par les communes, soit légitime, elle est contraire aux principes généraux de la Séparation, et elle dépasse l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, qui ne parle que « de l'entretien et la conservation des édifices du culte » mais nullement des meubles que les garnissent.

III. — Immeubles par destination spéciaux.

Il faut recourir au Code civil pour leur détermination. Selon l'article 524 *in fine*, sont immeubles par destination « tous effets mobiliers attachés au fonds à perpétuelle demeure », et selon l'article 525 premier alinéa, ils sont ainsi attachés au fonds lorsqu'ils y sont « scellés en plâtre ou à chaux ou à ciment, ou lorsqu'ils ne peuvent être détachés sans être fracturés ou détériorés, ou sans briser ou détériorer la partie du fonds à laquelle ils sont attachés. » En utilisant ce critérium, et l'énumération continue dans la fin de l'article 525, sont immeubles par destination dans l'église : les autels, lorsque leurs dimensions restreintes les rendent mobiles de leur nature, les candélabres et lampadaires fixés aux murs ou suspendus à la voûte, les boiseries et stalles fixes, les confessionnaux, les tableaux et chemins de croix accrochés aux murs, les statues scellées sur des socles faisant corps avec le sol, ou placées dans des niches faites exprès pour les recevoir, les orgues, vitraux, cloches et horloges.

Tous ces objets, s'ils sont assimilés à l'église qui les contient quant à leur condition juridique, ne le sont pas au point de vue de la charge de leur entretien. Ils sont considérés, quoique attachés à l'édifice par un lien maté-

riel, comme objets destinés et servant exclusivement au culte et c'est le curé seul qui assure leur conservation, exception faite pour les horloges ; la commune n'y prend aucune part, réservant aux immeubles par destination le même traitement qu'aux meubles proprement dits.

Si tel est le régime général des immeubles par destination, situés dans les églises, certains cependant méritent une étude spéciale, autant par leur importance propre ou leur valeur que parce qu'ils sont un élément essentiel de l'église, à laquelle ils donnent son caractère religieux. On peut difficilement concevoir une église à la fois sans vitraux, sans cloches et sans horloge. Je vais donner quelques développements sur chacun d'eux :

1. — *Vitraux*. Par analogie avec les vitres d'un appartement dont le remplacement constitue une réparation locative, lorsqu'elles sont cassées à la suite d'un accident dû à un usage normal, le remplacement et le doublement des vitraux — le doublement est la pose tout près du vitrail d'un verre ordinaire qui protège le vitrail contre les causes de détérioration extérieures, et garantit l'église contre le froid — sont à la charge du curé, sauf deux cas : le cas de force majeure : les vitraux par exemple sont cassés par la grêle ou à la suite d'une émeute qui a eu lieu dans la rue ; le deuxième cas est le vice tenant à la construction, comme le scellement défectueux de l'armature du vitrail, mais non le vice inhérent à l'armature elle-même, laquelle est assimilée au vitrail : si le vitrail s'est brisé par la rupture d'un barreau de fer, rongé par la rouille ou de calibre insuffisant, la remise en état reste à la charge du curé. Dans les deux cas précédents, c'est la personne publique propriétaire qui fait les frais du remplacement. Est aussi en général, à la charge de la commune, l'entretien et

le remplacement des grillages extérieurs de protection, déjà existants, des vitraux, mais non la pose entièrement nouvelle de grillages neufs, laquelle est considérée comme une mesure de luxe.

2. — *Cloches*. Leur entretien, remplacement ou fourniture est exclusivement à la charge du curé. Elles sont tenues pour des objets servant uniquement au culte. Les cloches étant employées pour annoncer les offices ou donner plus d'éclat à la célébration des divers sacrements, c'est au clergé à en faire les frais. Lorsque le curé veut installer une cloche dans une église qui n'en a jamais possédé, il doit obtenir l'autorisation de la commune, et si les frais d'achat lui incombent, l'installation de la charpente par contre, destinée à recevoir la cloche, est faite par la commune.

Il arrive quelquefois que les petites communes participent à l'entretien des cloches, à cause du caractère mixte de celles-ci : quand la commune, en effet, ne possède pas de cloche municipale, ce qui est très fréquent, les cloches des églises sont employées à diverses sonneries civiles : fêtes nationales, péril imminent, déclaration de guerre, etc. et il est alors juste que la commune prenne une part des frais.

3. — *Horloge*. — *Généralités*. En principe, les horloges monumentales placées sur les églises communales sont propriété de la commune, et leur entretien est à sa charge exclusive. Les horloges des églises ont un caractère mixte, à la fois civil et religieux, mais le premier l'emporte de beaucoup sur le second. L'horloge du clocher est d'utilité publique dans la commune, où elle est souvent la seule, et la commune n'a pu laisser à des autorités privées le soin de son bon fonctionnement. On distingue trois catégories d'horloges, suivant

leur condition juridique, dépendante de leur origine, et suivant la charge de leur entretien :

a) Les horloges, existant lors de la Séparation pour la plupart, qui, placées sur des églises communales, sont propriété de la commune, et dont l'entretien est à sa charge. Ce sont de beaucoup les plus nombreuses.

b) Les horloges acquises par souscription ouverte dans la paroisse, et qui sont entretenues aux frais de la paroisse.

c) Enfin, les horloges acquises de même par souscription dans la paroisse, mais qui, par suite d'une convention passée entre le curé et la commune, sont à la charge de la commune pour l'entretien.

Ces deux dernières catégories d'horloges sont privées ou publiques, selon qu'elles sont placées sur des églises privées ou publiques, mais bien entendu, les communes n'ont un titre d'intervention que pour les horloges publiques.

Entretien. L'entretien comprend trois sortes d'opérations, qui s'effectuent toutes aux frais de la commune. Il y a d'abord les réparations proprement dites : rupture d'une aiguille, d'un rouage, détérioration quelconque. Il y a en second lieu le maintien en bon état de fonctionnement, qui se compose lui-même du nettoyage et du graissage des organes. Enfin, le remontage du mouvement et la mise à l'heure. Dans les grandes villes, c'est l'horloger municipal qui, pour les horloges de chaque église est chargé de tous ces soins ; il est rémunéré à forfait par la ville. Dans les campagnes, un horloger intervient seulement pour les réparations, car seuls le remontage et le graissage nécessitent l'emploi permanent d'un préposé. Ce préposé, qui est habituellement le garde-champêtre, le sonneur ou le sacristain, reçoit une rémunération de la commune, qui varie entre cinquante et cent francs par an.

On distingue encore plusieurs catégories d'horloges, au seul point de vue de l'entretien qu'elles nécessitent :

1. — Les horloges mécaniques, qu'il faut remonter tous les jours, les semaines ou les mois ; et qu'il faut graisser tous les trois ou six mois.

2. — Les horloges primitivement mécaniques, et actuellement électrifiées, dont le remontage est automatique, et dont il faut seulement assurer le graissage des organes, et le renouvellement des piles.

3. — Les horloges électriques modernes, qui n'exigent aucun entretien, et dont il faut seulement renouveler les piles. Dans les campagnes, le renouvellement des piles électriques est fait par le service des postes, en même temps que celui des piles du téléphone public.

Chapitre VII

CONSEQUENCES DU PARTAGE DANS LA CHARGE DES TRAVAUX

La circonstance que deux personnes prennent part, suivant les cas, exclusivement ou concurremment, au paiement des réparations faites dans les églises, fait naître plusieurs problèmes, dont il faut assurer la solution. Tout d'abord ces personnes, comme contrepartie de leurs charges, doivent avoir certains droits, et il faut que chacune d'elle trouve le moyen de se procurer les fonds nécessaires à l'acquittement de ses dépenses. En second lieu, en cas d'accident survenu à la suite d'un défaut d'entretien, selon sa cause, la responsabilité en incombera à l'une ou à l'autre personne. Enfin, pour se garantir des risques de cette responsabilité, le curé ou la

commune seront naturellement amenés à contracter des assurances.

L'existence de toutes ces difficultés nécessite l'examen de diverses questions, qui seront groupées en trois chefs.

I. — Sources des fonds des paroisses et pouvoirs du curé.

1. — *Sources des fonds des paroisses.* — Chaque paroisse subvient individuellement, par ses propres moyens, à l'entretien de l'église qu'elle contient. Sur ce point, les paroisses sont juxtaposées, il n'y a pas de lien entre elles. L'église d'une paroisse pauvre pourra tomber en ruines, quoiqu'elle soit voisine d'une église richement entretenue, appartenant à une paroisse plus favorisée. L'ensemble des ressources, destinées aux réparations, des différentes paroisses d'un diocèse, n'est pas centralisé en un budget unique, qui serait ensuite réparti selon l'importance de la paroisse ou de l'église, de telle sorte que les paroisses très pauvres seraient soutenues par leurs voisines, et que l'excédent des paroisses riches profiterait aux autres. Il existe bien dans le diocèse un budget unique centralisé, mais celui-ci est exclusivement destiné aux membres du clergé ; chaque ecclésiastique reçoit ainsi, pour ses besoins personnels, une sorte de traitement annuel de l'autorité supérieure hiérarchique, et égal pour tous. C'est le denier du culte, qui devrait s'appeler plus proprement le denier du clergé.

Les ressources de la paroisses, que le curé affecte en partie à l'entretien de l'église, sont :

a) le produit des bancs et chaises, perçu directement par les préposés du curé, ou affermé dans les grandes églises et cathédrales. L'usage des sièges se paie, soit

par location, chaque fois qu'on s'en sert, soit par abonnement annuel ;

b) le produit des quêtes faites pendant les offices et les cérémonies, et des troncés placés dans les églises. Il ne faut compter ici que les troncés dont les ressources qui y sont recueillies sont destinées à l'entretien de l'édifice, car chaque tronc dans une même église a en général une fin précise et déterminée à l'avance ;

c) la troisième ressource est constituée par les dons particuliers consentis en vue d'un travail déterminé, et sollicités par le curé en chaire pendant les offices ou recueillis au domicile des fidèles au cours de quêtes spéciales. Le curé par exemple veut réhausser le clocher ou agrandir l'église, travaux pour lesquels la commune a refusé son concours. Le curé fait alors part de son projet aux fidèles, projet qui dépasse de beaucoup les ressources normales de la paroisse, il leur en explique l'utilité, et pour cette circonstance exceptionnelle, il leur demande une contribution extraordinaire.

Ainsi, on le voit, la ressource essentielle de la paroisse a pour base la générosité des fidèles. Ce sont eux qui, en définitive, maintiennent leur église debout, lorsque la commune ne peut ou ne veut y pourvoir elle-même.

2. — *Pouvoirs du curé.* Ces pouvoirs doivent être appréciés sous deux angles différents. Vis-à-vis de la commune, le curé est tenu de lui soumettre tous les plans, et il ne peut les mettre à exécution qu'après son approbation ; en fait, comme les communes n'entretiennent pas le mobilier, elles laissent le curé maître de son aménagement ; mais en leur qualité de propriétaires, elles pourraient si elles le voulaient s'opposer à la moindre initiative du curé, même au simple déplacement d'une statue non scellée. Mais vis-à-vis de l'autorité religieuse, le curé est en fait

autonome dans la paroisse, et l'église tombe sous son entière dépendance. Il peut lui donner la physionomie qu'il lui plaît, à condition de ne pas atteindre à sa solidité et d'en faire les frais. Il n'a pas de comptes à rendre. Pour les travaux ordinaires, il n'a pas d'autorisation hiérarchique à demander. Pour les travaux très importants, il n'a que l'obligation morale d'aviser l'autorité supérieure, de mettre au courant son évêque ; de tels travaux peuvent avoir, par l'intermédiaire de l'église qu'ils transforment, une répercussion indirecte si grande sur le culte traditionnel, que le curé manquerait à son devoir de subordination, s'il ne s'en référait pas à ceux dont il dépend.

Une telle autonomie est souvent fâcheuse, et les églises sont ainsi livrées, si la commune y consent, à l'initiative des prêtres, qui peuvent ne pas avoir des connaissances très profondes et un goût très sûr en matière d'architecture et d'art religieux. C'est pour remédier à ce danger, que dans certains diocèses, comme celui de Lyon, il a été institué une Commission, composée de personnalités techniques et de diverses autorités religieuses, dont le consentement préalable est nécessaire, après examen des plans et projets, pour la mise à exécution de tous travaux de construction, de réparations et d'embellissement des églises.

II. — Responsabilité en cas d'accident.

Le poids de la responsabilité se déplace selon la cause de l'accident. Si l'accident survenu dans une église ou dans son voisinage, et causant un dommage aux propriétés ou aux personnes, est dû à un défaut de grosses réparations, la commune est responsable ; s'il est dû à un défaut de réparations locatives, c'est le curé qui est déclaré tel, parce que, dans le premier cas,

les travaux incombaient à la commune, et dans le second au curé.

C'est la règle consacrée par la jurisprudence. La commune n'est responsable que si l'on peut relever contre elle une faute tenant à l'édifice, vice de construction, ou défaut de grosses réparations. Il y a dans ce sens l'arrêt du Conseil d'Etat, du 10 juin 1921, commune de Montségur (1). Nous citons un passage de l'arrêt : « Considérant... qu'il résulte de l'instruction que le jeune Brousse a été blessé dans l'église de Montségur, par la chute d'un bénitier qu'il avait provoquée en se suspendant à son rebord avec deux de ses camarades ; que, dans l'ensemble des faits de la cause, tel qu'il est établi par les pièces jointes au dossier, il ne peut être relevé aucune circonstance de nature à engager la responsabilité de la commune ; que, par suite, c'est à tort que le conseil de préfecture l'a condamnée à la réparation du dommage subi par le jeune Brousse du fait de l'accident... » La solution indiquée plus haut résulte à *contrario* de cet arrêt. Ici la commune n'est pas responsable parce qu'aucune faute ne peut être relevée contre elle, le bénitier ne présentait pas de vice de construction, et était d'une solidité suffisante pour répondre à l'usage normal auquel il était destiné ; c'est donc qu'elle aurait été déclarée responsable si une faute était apparue à sa charge, en sa qualité de propriétaire.

A l'inverse, les tribunaux tiennent le curé pour responsable si l'accident survenu dans l'église a eu pour cause le défaut de menues réparations. Une affaire récente illustre cette règle. Une personne, pénétrant un jour dans l'église St-Maurice, à Lyon, s'était fait une entorse par suite du mauvais état du dallage, qui pré-

(1) D., 1922, III, p. 26.

sentait des inégalités. Des experts désignés déclarèrent la commune responsable du dommage subi par la victime. La ville de Lyon se refusa à verser toute indemnité, et une délibération du conseil municipal du 29 juillet 1935 rejeta la responsabilité de l'accident sur le curé. Celui-ci fit à son tour des difficultés, les parties allèrent en justice, et par un jugement du 26 novembre 1935, le tribunal de simple police du 9^e arrondissement judiciaire de Lyon, rendait effectivement le curé responsable. Ce jugement, dont l'autorité est cependant limitée à celle qui s'attache aux décisions de justice de paix, est très important. Puisqu'en effet il rend le curé responsable de l'accident dû au mauvais état du dallage, c'est qu'il considère que c'est le curé qui est chargé de sa réparation, et qu'il doit comme tel supporter les conséquences de ce défaut d'entretien. Ce jugement est une preuve que les tribunaux se fondent, pour décider en cette matière, non sur les textes, mais sur la pratique courante. Il est un avertissement pour les curés qui, s'ils veulent mettre à couvert leur responsabilité, se voient obliger d'effectuer les réparations locatives, quoiqu'ils n'y soient point tenus par la loi.

III. — Assurances.

Les personnes éventuellement responsables des accidents ou des sinistres qui peuvent se produire dans l'église sont portées à s'assurer, pour se mettre à couvert de ce risque : ces personnes sont la commune et le curé. Les curés de chaque paroisse, qui ne devraient être responsables que des accidents dûs au défaut d'exécution des travaux qui sont à leur charge, s'assurent en réalité pour tous les accidents qui peuvent arriver aux personnes qui pénètrent dans l'église, quelle

que soit leur cause, car, vu le régime d'arbitraire et sans garantie de fixité qui règle le partage de l'obligation aux réparations, ils ne sont pas certains qu'un accident quelconque ayant lieu, il ne leur sera pas imputé.

Les assurances sont surtout relatives aux risques d'incendie. Le curé s'assure pour garantir sa responsabilité vis-à-vis de la commune propriétaire en cas de sinistre. Pour déterminer la responsabilité vis-à-vis des tiers du curé, qui est le détenteur en vertu d'un titre légal, de l'église, il faut appliquer l'article 1384 alinéa 2 du Code civil, qui ne le rend responsable que s'il est prouvé que l'incendie doit être attribué à sa faute, ou à celle des personnes qui lui sont soumises. Vis-à-vis de la commune, on peut faire entrer en jeu l'article 1733, qui règle les rapports entre propriétaire et locataire, puisqu'en fait le curé est considéré comme un locataire de l'église, et qui met à sa charge une présomption de faute, présomption qui ne tombe que s'il prouve que l'incendie est arrivé par cas fortuit, force majeure ou vice de construction.

Cet appel à l'article 1733 est légitime : le curé en effet est l'occupant de l'église, il en jouit, et en revanche on peut le considérer vis-à-vis de la commune comme tenu, en équité de jouir de l'église en bon père de famille, et de ne pas la détériorer. Mais on ne peut appliquer l'article 1733 que comme directive commode, dans son esprit et non dans sa lettre, car le curé n'est pas légalement un locataire, et son assimilation à celui-ci n'est que partielle et empirique,

Les communes, elles, s'assurent contre l'incendie pour éviter la perte de l'élément de leur patrimoine constitué par les églises. Selon la jurisprudence, l'indemnité d'assurance qui leur est versée par l'assureur, que ce soit le curé ou la commune qui ait payé les primes, et qu'elle lui soit versée directement ou indirectement,

tement, après mise en cause du curé, est subrogée à l'église (1). Il s'opère une subrogation réelle, c'est-à-dire que l'indemnité d'assurance représente l'église ou la partie de l'église détruite, elle prend sa place dans le patrimoine de la commune, et elle reste, comme l'ancienne église, affectée d'une façon perpétuelle au culte (2). De telle sorte que la commune ne peut librement disposer de cette indemnité, elle ne peut l'utiliser à n'importe quel emploi, mais elle est obligatoirement tenue, vis-à-vis du ministre du culte et des fidèles de l'affecter à la reconstruction de l'église sinistrée. La subrogation légale de l'indemnité d'assurance à l'église détruite est formellement reconnue dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 1914, VITAL-PICHON (3), dont voici les passages caractéristiques : « Considérant que, par deux délibérations en date des 12 février et 19 mars 1911, le conseil municipal de la commune de Morée a décidé d'affecter au comblement des fossés de ville une somme de 5.100 francs, prélevée sur l'indemnité de 22.420 francs versée à la commune par une compagnie d'assurances à raison de l'incendie partiel de l'église de ladite commune ; que cette indemnité représentant la partie consumée de l'église, la commune n'en avait pas la libre disposition ;... qu'en conséquence, le conseil municipal de la commune de Morée devait affecter

(1) En sens contraire. P. LEROY. La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 déc. 1905, p. 245.

Dans notre sens, pour ce qui concerne les meubles. L. LACOUR. La séparation de l'Eglise et de l'Etat et le mobilier cultuel, p. 143.

(2) DUGUIT. Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., T. V, p. 571.

Albert ROUX. Article. Revue générale d'administration, 1923, p. 481 et s.

(3) Rec., 1914, p. 726.

l'indemnité qui lui était versée à la reconstruction de l'église... ».

Chapitre VIII

TRAVAUX AYANT UN LIEN AVEC LES RÉPARATIONS

Ces travaux relatifs aux églises, qui se rapprochent plus ou moins des réparations proprement dites, dont la limite entre eux et celles-ci est difficile à tracer, et qui, pour cette raison, méritent une étude particulière, peuvent se ranger en trois catégories. La première, la reconstruction, est le remplacement total d'une ancienne église par une nouvelle : elle comprend la démolition de l'église primitive et la réédification, qui peut revêtir plusieurs aspects : tantôt, la réédification est faite avec les éléments de démolition, ou avec des matériaux nouveaux, tantôt, elle est faite sur place ou dans un autre lieu, tantôt, elle est l'image exacte de l'ancienne église ou est, au contraire, plus grande ou plus belle. En second lieu, il y a les embellissements et les agrandissements, qui constituent une amélioration de l'église existante. Celle-ci n'est pas démolie, mais le plus souvent, à l'occasion d'une réparation, on lui ajoute, en le combinant avec elle, quelque chose de nouveau. La troisième catégorie enfin comprend les constructions nouvelles qui sont la création de toutes pièces de nouvelles églises, en des lieux où il n'en existait point auparavant.

Il semble que tous les travaux qui viennent d'être énumérés n'aient pas été prévus par la loi du 13 avril 1908. L'article 5, en effet, de cette loi ne parle que de « l'entretien et de la conservation des édifices du culte », et il paraît n'avoir voulu autoriser les personnes publiques

qu'à effectuer les travaux de réparation nécessaires pour conserver telles quelles et indéfiniment, sous l'aspect qu'elles avaient lors de la Séparation, les églises existant à cette date, et dont elles ont la propriété. Il semble en conséquence que les personnes publiques, et en particulier les communes, ne peuvent ni reconstruire, ni embellir ou agrandir les églises, ni en construire de nouvelles.

I. — Reconstruction.

Pour la reconstruction, la remarque précédente paraît bien s'appliquer. Il n'y a pas restauration, remise en état d'une église ancienne qui subsiste, mais disparition complète de celle-ci, et construction d'un édifice nouveau. Il est impossible de dire à première vue qu'il y a entretien et conservation, puisqu'on procède au contraire à la démolition totale. Cependant, le mot conservation a un sens large, c'est le fait pour un objet quelconque de ne pas disparaître, de se perpétuer dans le temps. Or, il est impossible de nier qu'une église reconstruite subsiste. Ce qui importe, ce n'est pas la substance dont elle est faite, mais son individualité en tant qu'église. Le législateur a dit qu'il fallait conserver les églises, mais il n'a pas précisé comment. La reconstruction apparaît ainsi comme un des modes de conservation, au même titre que la réparation ; c'est même le seul mode possible lorsque l'église est dans un état de délabrement tel, que toute restauration est impossible ; il faut encore aller plus loin et dire que la reconstruction est le meilleur moyen de conservation, car une église reconstruite, par l'homogénéité de sa structure, a beaucoup plus de garanties de durée qu'une église partiellement réparée. De telle sorte qu'il faut admettre que la reconstruction est implicitement visée dans l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, et que les personnes

publiques peuvent voter des crédits pour la reconstruction des églises qui leur appartiennent.

C'est le principe admis par l'arrêt récent du Conseil d'Etat du 22 janvier 1937, Ville de Condé-sur-Noireau (1), arrêt très important qui règle et fixe définitivement toute la question. Jusque là, on ne savait pas si les communes pouvaient reconstruire, il n'y avait pas eu de décision de principe rendue ; et surtout on ne savait pas exactement ce qu'il fallait entendre par reconstruction, on se perdait dans la diversité de ses conditions, et on avait peine à tracer la limite des crédits licites et illicites votés pour cet objet. Désormais tous ces problèmes sont résolus avec précision.

Monsieur le commissaire du Gouvernement Renaudin, qui a conclu dans cet arrêt du 22 janvier d'une façon très remarquable, considère la reconstruction comme un des modes de conservation, admettant ainsi le droit pour la commune d'y procéder, mais dans quelles conditions ? Pour les déterminer, il envisage les différents cas de reconstruction qui peuvent se présenter, groupés autour de deux cas principaux :

Premier cas. — Reconstruction de l'église telle qu'elle était dans son ancien état, sans transformation, amoindrissement, ni amélioration. Cette éventualité se divise elle-même en deux. La reconstruction peut être décidée quand la réparation est impossible. C'est le seul moyen à employer, pour la commune qui veut conserver son église, car elle est si près de la ruine totale dans toutes ses parties, qu'on ne pourrait y toucher, fût-ce pour la réparer, sans précipiter son anéantissement. La reconstruction peut encore être décidée quand elle est moins onéreuse que la réparation. Ici la réparation est possible, et la commune a le choix entre deux moyens ; elle

(1) D., 1937, III, p. 11.

a opté pour la reconstruction, parce que l'église est dans un état tel que la reconstruire est moins coûteux que la réparer. La reconstruction en l'état primitif, dans les deux éventualités examinées, est possible pour la commune. Elle peut en effet entretenir l'église : or, dans la première hypothèse, la reconstruction est le seul mode possible de conservation, et dans la seconde, il est moins onéreux pour la commune de reconstruire que d'effectuer des réparations pour lesquelles elle aurait toujours eu le droit de voter des crédits.

Second cas. — Reconstruction de l'église avec embellissement ou agrandissement par rapport à l'ancienne église. L'église reconstruite est améliorée. Située dans une paroisse qui a augmenté d'importance ou de richesse, on a profité de l'occasion pour réédifier une église qui réponde mieux aux nouveaux besoins, plus grande et plus élevée, ou décorée de plus d'ornements et de sculptures. Une telle reconstruction est encore possible pour la commune quand le surplus de la dépense est payé par la paroisse, c'est-à-dire quand celle-ci a supporté la différence de coût entre la reconstruction en l'état primitif et celle qui a effectivement eu lieu. La commune en effet n'a pas à se plaindre, elle n'a pas déboursé plus qu'elle ne l'aurait fait si l'église avait été reconstruite sans changement, et elle a bénéficié en tant que propriétaire des améliorations apportées par la paroisse.

En résumé, la reconstruction d'une église est possible pour la personne publique propriétaire, et en particulier la commune, lorsque la réparation est impossible, ou lorsque la reconstruction n'est pas plus onéreuse que la réparation. Elle est impossible, et le crédit voté pour cet objet pourrait être annulé comme illégal et constituant une subvention au culte, par l'autorité supérieure chargée de régler le budget, lorsque la réparation est pos-

sible et moins onéreuse que la reconstruction, et lorsque l'amélioration, qui résulte de la reconstruction, n'a pas été ou a été incomplètement supportée par le curé représentant la paroisse.

Si l'on voulait pousser plus loin la discussion que ne l'a fait le commissaire du gouvernement, et chercher des hypothèses byzantines, on pourrait encore dire que la reconstruction en l'état primitif est possible pour la personne publique, lorsqu'elle est plus onéreuse que la réparation, mais que la paroisse a pris à sa charge la différence de coût.

A cette hypothèse près, les conclusions de Monsieur le commissaire du gouvernement RENAUDIN ont donné la solution de tous les cas possibles de reconstruction, et désormais le droit est fixé sur ce point. Je vais citer les passages importants de ces conclusions, qui sont un modèle de clarté et de précision : « ... Et, en effet, la réparation, la restauration, la reconstruction peuvent n'être que des modalités différentes concourant à un même but : la conservation de l'édifice, le maintien du patrimoine du propriétaire. Il peut venir un moment où, pour conserver ce patrimoine, la réparation s'avère insuffisante, où une reconstruction s'impose : question de technique architecturale ou question financière dont ne dépend pas le but poursuivi par la commune...

... La loi, en effet, indique le but à poursuivre : conserver l'édifice, mais ne précise pas la nature des travaux autorisés ; les réfections, aménagements, reconstructions partielles doivent être admises, dès lors que le but recherché est celui que prévoit la loi et qu'il apparaît que les modifications envisagées sont un bon moyen d'assurer la conservation de l'édifice.

Peut-on, doit-on faire un pas de plus, et admettre qu'une commune a la faculté de contribuer à des travaux de reconstruction sur place qui feront de l'église reconstruite un édifice vraiment nouveau ? Nous l'ad-

mettons s'il apparaît que la dépense exposée par la commune est exclusivement une dépense de propriété, qu'elle n'est pas une subvention au culte et n'accroît pas le bénéfice que les fidèles tirent de l'affectation de l'église à la pratique de leur religion.

... Pour juger de la régularité du vote du conseil municipal, nous pensons qu'il n'y a pas d'autre question à résoudre que celle-ci : la commune a-t-elle agi dans son seul intérêt de propriétaire, pour conserver dans son patrimoine un élément qui allait disparaître ? Si l'édifice reconstruit est amélioré, a-t-elle limité sa participation au montant de la dépense qu'aurait entraînée soit la réparation de l'édifice ancien, soit, si cette réparation apparaissait techniquement impossible ou inutilement onéreuse, la reconstruction en l'état ? Au delà, la dépense est illégale ; en deçà, elle est une dépense de propriété, légale, quel que soit le résultat final obtenu par l'offre de concours, librement acceptée, des fidèles. »

L'arrêt du Conseil d'Etat, du 22 janvier 1937, a exactement adopté ces conclusions. Voici le texte partiel de l'arrêt : « Considérant... que peuvent être légalement engagées par les collectivités publiques, propriétaires d'un édifice du culte, les dépenses qui sont rendues nécessaires par le mauvais état de cet édifice et ont, par suite, pour objet la conservation d'un élément du patrimoine de l'Etat, du département ou de la commune ; qu'il en est ainsi, quelle que soit la modalité adoptée par la personne publique pour sauvegarder son domaine, quelle entreprenne de réparer, de reconstruire l'édifice existant, ou même d'en construire un nouveau en remplacement de l'ancien, à la condition que les dépenses à sa charge n'excèdent pas les frais nécessités par l'état de l'édifice... »

II. — Embellissements et agrandissements.

L'agrandissement se rapporte soit à l'église elle-même, dont la nef ou le chœur sont agrandis, dont le clocher est surélevé, soit à la construction d'une ou plusieurs chapelles attenantes. Quant à l'embellissement, il consiste dans la remise à neuf de ce qui compose la parure de l'église, sculptures, vitraux, peintures, ou la pose ou l'exécution d'ornements et travaux d'art nouveaux. Il y a dans les deux cas apport d'un élément véritablement nouveau, complètement étranger à l'entretien de l'édifice, nullement nécessité par le souci de sa conservation, et qui ne renforce en rien la solidité de l'église. Il s'agit d'une dépense de luxe, mais non pas indispensable.

Une telle dépense, constituant une subvention au culte, est entachée d'illégalité, et n'est pas possible pour les communes, s'il s'agit d'églises communales. Nous allons citer encore ici une partie des conclusions de Monsieur le commissaire du Gouvernement RENAUDIN dans l'arrêt déjà étudié du conseil d'Etat du 22 janvier 1937 : « ... Le ministre exposait qu'en présence de demandes concrètes il avait toujours donné aux préfets l'instruction d'autoriser les dépenses de conservation : « J'ai indiqué aussi, ajoutait-il, que lorsque les communes engageraient des dépenses qui dépasseraient les nécessités de la conservation ou de la sécurité, qui iraient jusqu'à améliorer l'édifice, à l'embellir... des dépenses qui ne sont pas absolument celles d'un propriétaire qui veut conserver sa propriété, alors les préfets pourraient et devraient intervenir.

... La participation des fidèles étant régulière, que penser de celle de la commune ? Si la dépense qu'elle assume est si élevée qu'elle apparaisse comme payant,

en tout ou partie, l'agrandissement, l'embellissement, l'amélioration de l'édifice, cette dépense, en tant qu'elle a cet objet, constitue incontestablement une subvention au culte auquel elle bénéficie ; elle est illégale.

... Nous pensons aussi qu'améliorer, agrandir ou embellir ce n'est pas conserver, et qu'il n'appartient pas à la commune de le faire... »

Cependant entre les grosses réparations et les agrandissements ou embellissements immobiliers, c'est-à-dire qui touchent à l'édifice lui-même et se confondent avec lui une fois exécutés, la limite est parfois imprécise. Souvent les conseils municipaux favorables au culte profitent de réparations ou de consolidations nécessaires pour faire bénéficier l'église d'améliorations que le curé désirait, mais ne pouvait entreprendre seul. La loi est tournée par des omissions dans le détail du budget, ou par le procédé qui consiste à donner à des parties de l'église réparées ou reconstruites une plus grande importance ou une autre forme que celle qu'elles avaient primitivement. C'est par exemple un escalier en bois donnant accès au clocher, remplacé par un escalier en ciment armé, ou une galerie intérieure et très étroite remplacée par une véritable terrasse avançant en surplomb. Dans tous ces cas, où le consentement de la commune est impliqué, il est difficile pour l'autorité supérieure chargée de régler le budget, de déceler la subvention indirecte au culte, à moins d'expertise ou de transport sur les lieux, car l'amélioration se confond avec la réparation nécessaire et il est toujours possible de soutenir qu'une partie déterminée de l'église ne pouvait être refaite avec des garanties de solidité suffisantes, que si elle l'était dans des conditions meilleures ou différentes.

III. — Constructions nouvelles.

Le problème de la construction d'églises entièrement nouvelles, en des lieux où il n'en existait pas auparavant, se pose surtout dans les cités ouvrières de création récente, ou dans les communes dont la population a augmenté d'une façon soudaine et importante.

Le vote de crédits pour la construction d'églises nouvelles est absolument interdit aux personnes publiques. Sous un régime de Séparation de l'Eglise et de l'Etat, elles ne peuvent enrichir le patrimoine de l'Eglise, et fournir aux fidèles un nouveau lien de culte, dont l'organisation doit leur rester totalement étrangère. Elles ne pourraient justifier par un intérêt quelconque leur intervention, et celle-ci serait entachée d'illégalité dans ses fins.

Cette règle est respectée dans la pratique. La construction d'églises nouvelles se heurte aujourd'hui à de très grandes difficultés. L'église en temps ordinaire a déjà de la peine à vivre sans l'aide des patrimoines publics : comment pourrait-elle pourvoir à des dépenses aussi énormes que celles qu'entraîne l'édification d'une église, qui, avec tous ses accidents d'architecture et son fouillis de sculptures est un véritable gouffre où s'engloutit l'argent destiné à leur réalisation. Malgré les demandes pressantes de concours adressées aux fidèles, trop minimes sont les secours accordés. Nombreuses sont les églises en France dont la construction a été plusieurs fois interrompue, puis reprise ; plusieurs n'ont jamais pu recevoir sur leurs piliers isolés la voûte qui devait les recouvrir et les arcs-boutants déjà construits sont restés inutiles ; certaines même ont dû être abandonnées avant que leurs fondations fussent seulement achevées. On peut prendre l'exemple de la basilique du Sacré-

Cœur, à Bourg, commencée depuis 27 ans, en 1911, arrêtée en 1914 reprise en 1927, et aujourd'hui encore inachevée, sans portes, sans fenêtres, sans vitraux, exposée à tous les vents, et selon les termes mêmes employés par la Commission de la Basilique, « menacée de ruine avant d'avoir servi ».

DEUXIÈME CATÉGORIE

Les églises classées comme monuments historiques

I. — Généralités.

Il importe encore de distinguer pour ces églises, entre les divers travaux qui peuvent être effectués sur elles. On peut les grouper en quatre classes, qui ont chacune un régime différent, et qui comprennent les grosses réparations, les embellissements, les réparations locatives et l'entretien des meubles.

En raison de la valeur artistique des églises classées, qui fait reculer au second plan leur caractère d'édifices du culte, les diverses administrations qui ont à intervenir, et notamment l'administration des Beaux-Arts, ont sur elles des possibilités plus larges que celles dont disposent les personnes publiques vis-à-vis des églises ordinaires. C'est ainsi que non seulement, elles peuvent procéder aux grosses réparations, mais aussi aux menues réparations, et faire bénéficier les églises classées d'améliorations. L'administration des Beaux-Arts exerce aussi sur elles un contrôle plus étroit, au double point de vue de l'état de conservation dans lequel elles se trouvent, et des travaux qui y sont effectués, que ne l'était celui des personnes publiques propriétaires sur les églises non classées qui leur appartenaient.

II. — Initiative des travaux.

L'initiative est double, et les travaux à effectuer peuvent être signalés de deux façons différentes :

1. — L'initiative normale est celle des Beaux-Arts. Le plus souvent, c'est l'architecte du département qui, au cours de visites à l'édifice, se rend compte de la nécessité des travaux, et en fait part à son administration. Ces visites de l'architecte sont minutieuses, et leur nombre varie selon l'importance du monument : elles ont lieu au moins une fois par an, quelquefois tous les un ou deux mois. L'architecte va partout où il peut accéder, et examine si des crevasses ne se sont pas produites si les pierres en surplomb sont toujours bien scellées, si les sculptures ne sont pas altérées par les intempéries, etc...

2. — L'initiative peut aussi venir de l'occupant qui a pour mission de veiller sur l'édifice, et qui est pour une église le curé, et pour une cathédrale le prêtre chargé par le chapitre. S'il s'aperçoit de la nécessité de travaux, qui a pu échapper à l'architecte, ou se révéler brusquement entre deux de ses visites à l'édifice, il en prévient l'architecte ou la direction des Beaux-Arts, afin qu'ils prennent les mesures qui s'imposent. Comment, et par quelles autorités, sont répartis les fonds dont dispose le Ministre de l'Education Nationale et des Beaux-Arts, duquel dépendent les monuments et objets ayant un caractère historique ou artistique — l'organisation de ces deniers est actuellement réglée par le récent décret du 29 juin 1938, qui vient d'instituer « une caisse nationale des monuments historiques, qui a pour objet de recueillir et de gérer les fonds destinés à être mis à la disposition du Ministre des Beaux-Arts pour la conservation ou l'acquisition des monuments historiques, soit immeubles, soit meubles. »

La manière dont ces fonds sont employés varie selon l'importance des travaux. Dans l'un et l'autre cas examinés plus haut, que ce soit les Beaux-Arts ou l'occu-

pant de l'église qui ait pris l'initiative, les travaux peu importants, tels que la suppression d'une gouttière, le remplacement de quelques pierres, sont ordonnés par l'architecte départemental seul, qui les prend sous sa responsabilité, et payés au moyen de crédits qui sont à son entière disposition pour les réparations de cette nature qui peuvent se présenter dans l'année aux édifices dont il a la surveillance.

Pour les travaux importants, comme la restauration d'une façade de cathédrale, la consolidation d'une voûte, la réfection d'une tour latérale, les formalités sont plus nombreuses. Le ministère de l'Education Nationale et des Beaux-Arts est d'abord avisé de l'opportunité des réparations, soit par l'architecte, soit par l'occupant. La Direction des Beaux-Arts ordonne alors à l'architecte départemental de dresser un devis accompagné de toutes pièces utiles (plans détaillés, photographies de la partie de l'édifice détériorée) ensemble qui est soumis, avec un rapport, et l'avis personnel de l'architecte, à un inspecteur des Beaux-Arts. Celui-ci à son tour fait un rapport, présenté à la Commission des Monuments historiques, laquelle décide souverainement, en ordonnant ou rejetant les travaux. Cette commission statue en chambre, et sur pièces, d'après les documents qui lui sont présentés. Cependant, pour les travaux qui exigent des frais très élevés, et pour lesquels elle estime que le dossier qu'elle a sous les yeux l'éclaire insuffisamment, elle peut se transporter sur place, ou déléguer un architecte, qui vient de Paris pour étudier l'affaire.

III. — Paiement des travaux.

Règle générale. La règle générale a sa source dans une espèce de compromis, une combinaison entre les

deux principes, de l'entretien par le propriétaire de l'édifice classé, et de la conservation garantie par l'administration des Beaux-Arts. Car il ne faut pas oublier que si les monuments classés sont sous la protection de cette administration, leur entretien normal n'en reste pas moins à la charge du propriétaire. Les travaux sont donc rémunérés en partie par le propriétaire, en partie par les Beaux-Arts, mais la proportion de la charge de chacun varie selon la nature des réparations. Il faut donc étudier successivement chacune d'elles, en utilisant la distinction quadripartite annoncée plus haut :

1. — *Grosses réparations.* Pour les églises classées appartenant à l'Etat, dont la majeure partie est constituée par les cathédrales, la question de la répartition des charges ne se pose pas ; les travaux sont en entier payés par des crédits pris sur le budget annuel des Beaux-Arts. Pour les églises communales, les Beaux-Arts ne supportent qu'une part des travaux ; une contribution est fournie par la commune propriétaire, qui varie en général entre un tiers et la moitié. Selon les cas, c'est l'administration des Beaux-Arts qui demande un secours à la ville, ou celle-ci qui, voulant effectuer certains travaux, fait une offre de concours spontanée. Mais il n'est jamais demandé de secours à la paroisse.

2. — *Embellissements.* Ce sont des travaux qui ont un caractère purement artistique, tels que la restauration d'un chœur, la remise à neuf de certaines sculptures ou peintures. Pour les églises qui appartiennent à l'Etat, les Beaux-Arts n'exécutent ces travaux qu'à la condition que le clergé donne une certaine contribution, qui peut aller jusqu'au tiers. Pour les églises communales, la règle est la même en ce qui concerne le secours fourni par la paroisse, qui est aussi en général

d'un tiers. Mais ici la part fournie par les Beaux-Arts est moindre, car souvent la commune propriétaire participe pour un tiers de la somme totale ; cette intervention de la commune est facultative. En ce cas là, les travaux sont payés par trois personnes, et selon une part égale pour chacune.

3. — *Menues réparations.* Les menues réparations qui regardent principalement l'intérieur de l'édifice, et qui sont tout à fait partielles et locales, des églises qui appartiennent à l'Etat, comme de celles qui sont la propriété de la commune, sont payées exclusivement par les Beaux-Arts, avec les sommes que l'architecte du département a à sa disposition. Aucun secours n'est demandé, ni à la paroisse, ni à la ville, lorsque celle-ci est intéressée. Ces travaux, qui sont rémunérés par les Beaux-Arts, ne sont pas à proprement parler des travaux d'embellissement, mais ils ont cependant un caractère artistique, et sont exclusivement relatifs à ce qui est classé dans l'église.

4. — *Meubles.* Les meubles, et les immeubles par destination classés, tels que chaires, stalles, tableaux, statues, sont entretenus exclusivement par la paroisse, quoiqu'ils soient sous l'entière dépendance des Beaux-Arts; ceux-ci ne prennent pas leur part des frais.

Les immeubles par destination qui méritent une mention spéciale vu leur importance, tels que les orgues, cloches, horloges, même quand ils sont classés comme monuments historiques, sont entretenus et remplacés exclusivement par la paroisse. Il faut croire que le classement de ces objets est tout à fait accessoire, qu'ils sont considérés avant tout comme des objets à l'usage du culte, dont le clergé doit avoir la charge.

Il arrive quelquefois que les cathédrales possèdent deux horloges, dont la condition est différente. C'est

le cas pour la cathédrale St-Jean à Lyon, dont l'horloge extérieure est municipale, et qui a d'autre part une horloge astronomique, classée comme monument historique. L'horloge municipale est entretenue entièrement par la ville. Jusqu'à présent, les réparations faites à l'horloge astronomique, pour des raisons de commodité, étaient également dirigées et payées par la ville ; les Beaux-Arts n'y prenaient aucune part. Mais depuis le milieu de l'année 1938, conformément d'ailleurs à une tendance générale, l'emprise de l'administration des Beaux-Arts s'est resserrée ; les plans doivent maintenant être approuvés par ses services, mais on ne sait pas encore, s'ils interviennent dans la rémunération, quelle part ils y prendront.

5. — *Travaux indépendants de ce qui est classé.*
Dans les églises classées comme monuments historiques, certaines parties de leur aménagement ne présentant aucun intérêt, ni artistique, ni archéologique, ne sont pas classées, et ne sont pas soumises au contrôle des Beaux-Arts. On peut citer les installations de chauffage et d'éclairage, les systèmes automatiques pour la sonnerie des cloches, et les bancs et chaises ordinaires, les statues et tableaux mobiles et sans grande valeur, que le curé dispose comme il l'entend.

Pour déterminer la charge des travaux, on applique les règles pratiquées pour les églises ordinaires. Ceux qui touchent au gros œuvre et constituent les grosses réparations, sont payés, pour les églises appartenant à l'Etat, par celui-ci en sa qualité de propriétaire, et pour les autres, par la commune, sauf une contribution possible de la paroisse. Les menues réparations et l'entretien des meubles sont à la charge exclusive du curé.

IV. — Direction des travaux.

Règle générale. Le principe est l'autorisation, la direction et la surveillance constantes des travaux faits dans les églises classées, par l'administration des Beaux-Arts. Ce principe va de soi pour les travaux entrepris et payés entièrement par elle. Il s'applique également pour les travaux dont elle n'a pas pris l'initiative, et qui sont conçus et conduits par des architectes et entrepreneurs étrangers à elle, et dont les plans doivent être approuvés, et l'exécution autorisée et contrôlée par elle.

Dans l'administration des Beaux-Arts, l'organe essentiel de décision, pour toute la France, est la Commission des Monuments historiques ; c'est elle qui ordonne les travaux qui doivent être exécutés par ses services, et autorise les autres. L'organe local de direction et de contrôle est l'architecte en chef du département. La bonne exécution par celui-ci des instructions reçues du Ministère, est assurée par les inspecteurs des Beaux-Arts, qui au cours de tournées plus ou moins fréquentes sur tout le territoire français, veillent à ce que les monuments classés soient partout dans un état de conservation satisfaisant.

Le contrôle des Beaux-Arts sur les monuments classés est à la fois très étendu quant à son objet, et très étroit dans son mode d'exercice. Il s'applique non seulement aux parties classées de l'édifice, mais même aux travaux relatifs aux parties non classées, qui ne doivent en rien modifier, détériorer ni déprécier l'ensemble ni les détails artistiques du monument.

Collaboration entre les Beaux-Arts et l'occupant de l'église. Malgré la surveillance et l'intervention constantes, et le pouvoir de décision suprême dont bénéficie

l'administration des Beaux-Arts en ce qui concerne les travaux nécessités par les églises classées, ses prérogatives ne sont cependant pas exclusives, et selon les cas, le curé de la paroisse, ou le prêtre préposé par le chapitre, jouent un grand rôle, soit dans l'initiative, soit dans la mise au point des plans. Il y a non pas exercice unilatéral d'un droit exclusif et absolu, mais collaboration, échange de vues et d'idées entre les Beaux-Arts et le clergé, et la décision prise résulte souvent de l'accord de leurs consentements.

L'importance du rôle joué par le curé varie selon la nature des travaux à effectuer. Le curé est toujours admis à donner son avis, même pour les projets de grosses réparations. Cependant l'administration peut rejeter en totalité l'avis donné sans qu'il en résulte un obstacle quelconque aux travaux. L'avis ne lie pas l'administration. Cette faculté donnée au curé est la reconnaissance de ce fait qu'il est l'occupant de tous les jours de l'église, et que ce serait manquer de civilité de transformer sa demeure sans le consulter.

Les plans d'embellissement sont fixés après entente des Beaux-Arts avec le clergé. Ici le consentement du clergé est nécessaire à l'exécution des travaux, il peut s'opposer à la réalisation des plans qui ne lui conviennent pas. Mais à l'inverse, il ne peut faire prévaloir les siens que s'ils sont acceptés par les Beaux-Arts. Cette règle de l'accord nécessaire des deux autorités résulte de celle admise en matière de contribution pécuniaire ; puisque les travaux d'embellissement ne s'exécutent que si le curé a participé à leur charge, il est bien certain que s'ils ne lui plaisent pas, ils ne se feront pas, car il refusera alors de verser les deniers qui lui sont demandés.

Enfin, on sait que les travaux nécessaires aux meubles sont entrepris et exécutés par le curé, qui en décide seul. Mais les Beaux-Arts, quoique ne prenant pas leur

part des frais, surveillent cependant les travaux. En pratique, même pour les réparations que le curé peut faire seul, sans qu'aucune autorisation ou approbation soit nécessaire, comme celles relatives aux parties non classées de l'édifice, il demande l'avis des Beaux-Arts, afin que ses initiatives soient compatibles avec le caractère artistique général de l'église, et afin de ne pas s'exposer à recevoir l'ordre d'enlever ou détruire ce qu'il a fait exécuter, parce que cela porte atteinte à l'harmonie de l'ensemble.

On le constate, c'est dans le meilleur esprit d'entente et de collaboration entre l'administration des Beaux-Arts et le membre du clergé qui représente la paroisse dans cette fonction, que les églises classées comme monuments historiques, pour leur plus grand intérêt, sont entretenues et réparées.

V. — Églises classées dans l'inventaire supplémentaire.

On rencontre quelques églises rangées dans cette catégorie. Les Beaux-Arts n'entrent pour absolument rien dans le paiement des travaux, ils n'y prennent aucune part pécuniaire, ils n'interviennent que pour exercer un contrôle. Tous les plans des travaux de quelque importance doivent leur être soumis et être approuvés par eux ; il en est de même pour les travaux ayant un caractère artistique à un degré quelconque. Entrent dans cette catégorie les peintures de protection passées sur les boiseries ou les pierres, et tous revêtements intérieurs, comme le blanchiment à la chaux de la voûte et de la partie supérieure des murs ; mais non le nettoyage et le raclage des pierres et boiseries sculptées, et l'éclaircissement des dallages : ce sont là des travaux superficiels, qui réparent l'injure du temps, mais qui n'enlèvent ni n'ajoutent rien à l'objet qui en est l'occasion, mais le

maintiennent dans son intégrité. Les meubles, classés dans l'inventaire supplémentaire, en bloc ou individuellement, ont le même régime que les édifices.

En droit, les curés pourraient passer outre à la non-approbation de leurs plans par les Beaux-Arts, qui ne peut produire d'effet que par la mise en jeu de la procédure de classement. En fait ils n'entrent pas en lutte ouverte avec cette administration, ils se conforment docilement à leurs conseils, qu'ils considèrent comme des injonctions.

Dans cet examen de la pratique des réparations faites dans les églises, on reconnaît facilement les règles légales qui lui ont servi de base. Cependant on a dû s'apercevoir qu'il existe entre la première et les secondes certaines différences qui les séparent, et que nous allons nous attacher à préciser.

TROISIEME DIVISION

Différences entre le régime pratique des réparations et le régime légal

Opposer dans un domaine quelconque le régime pratique au régime légal, peut paraître un procédé artificiel et arbitraire. Car dans un Etat où le Droit est souverain, les faits sont nécessairement réglés par les textes, et ne peuvent en être que la fidèle expression. Cependant il existe ici trois différences importantes entre le régime des réparations des églises, tels qu'il est prévu dans les lois de la Séparation, et tel qu'il est pratiqué, qui séparent assez profondément les deux régimes pour que l'opposition soit justifiée.

I. — Assimilation du curé à un locataire.

Selon la loi du 2 janvier 1907, le curé est dans l'église un occupant, un affectataire, qui a une situation juridique très spéciale, *sui generis*, qui se rapproche de plusieurs autres, mais qui n'est exactement semblable à aucune autre situation, ni dans le droit privé, ni dans le droit public. Les caractères de la jouissance dont le curé bénéficie dans l'église sont notamment le fait qu'elle repose sur un titre légal, qu'elle est gratuite, et garantie indéfiniment par la loi.

Dans la pratique, le curé de paroisse est assimilé à un locataire d'immeuble communal privé ordinaire, mais

dispensé de loyer. Il est considéré comme n'importe quel locataire de maison de rapport, que la commune a fait construire, et qu'elle exploite commercialement ; il y a cependant quelques différences entre les deux situations : c'est ainsi que le curé ne paie aucune redevance pour l'occupation de son église, et qu'il ne peut contraindre la commune à y effectuer les grosses réparations. Cette assimilation est la base de la détermination de la charge du curé dans les travaux effectués à l'église, et qui est celle du locataire (1). Sa part contributive couvre en effet les réparations locatives et l'entretien du mobilier.

Le principal intérêt pratique de l'étude de la nature précise de la jouissance du curé sur l'église, était justement que la connaissance de cette nature devait servir de base à la détermination de la charge du curé dans les travaux. Mais puisqu'à ce point de vue, le curé est considéré comme un locataire, toutes les discussions doctrinales sur la nature juridique exacte du droit de jouissance du curé, apparaissent comme purement théoriques et inutiles, ne changeant rien à la contribution dont est tenu le curé dans les réparations.

II. — Distinction essentielle entre les grosses réparations et les réparations locatives.

Cette distinction, qui est celle faite dans le Code civil à propos du bail à loyer et de l'usufruit, est absolument

(1) Cela est si vrai que, dans la plupart des municipalités, quand le curé demande à la commune de bien vouloir exécuter un travail déterminé, la commune, pour décider qui d'elle ou du curé doit en supporter la charge, examine par qui, locataire ou propriétaire, aurait été fait le même travail et dans les mêmes conditions, dans le cas d'un immeuble communal loué.

générale ; elle est appliquée à toutes les églises, propriétés aussi bien de la commune que de l'Etat, et elle est la seule base de répartition des charges entre les personnes publiques et le curé, le critérium utilisé pour savoir par quelle personne doit être supporté le poids d'une réparation donnée faite dans l'église.

Cette distinction n'est qu'une interprétation, une déduction faite à partir des textes. Il est vrai que cette déduction est logique et rationnelle. En effet, l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, qui donne aux personnes publiques la faculté de réparer les églises, ne parle que de « l'entretien et la conservation des édifices du culte », et l'on est tout à fait fondé à soutenir qu'il ne s'agit là que des réparations faites à l'église elle-même, au gros œuvre, en un mot des grosses réparations. D'autre part, la commune ou l'Etat sont propriétaires, et il est normal de mettre à leur charge les travaux qui sont habituellement faits par le propriétaire dans son immeuble.

Pendant la distinction entre grosses réparations et réparations locatives n'est expressément faite par aucune des lois de séparation ni par l'article 13 *in fine* de la loi du 9 décembre 1905, qui ne parle que des « réparations de toute nature », et qui a d'ailleurs été modifié, ni par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, qui ne parle que de « l'entretien et la conservation » des églises en général. Les mots « entretien et conservation » ont naturellement un sens très large. Les réparations locatives sont aussi bien des réparations d'entretien de l'immeuble que les grosses réparations. Et si on ne peut toutefois faire entrer dans les termes de l'article 5 l'entretien des meubles cultuels, il serait plus près de la lettre du texte de comprendre dans les travaux qu'il désigne les réparations locatives que de les en exclure.

III. — Caractère obligatoire ou facultatif de la charge des communes.

A l'étude du problème de la nature, obligatoire ou facultative, de la charge des communes, on peut rattacher trois questions, qui ont été résolues dans la pratique différemment que ne le voulaient les textes.

1. — *Responsabilité des communes.*

Il n'y a pas de texte, parmi les lois de la Séparation, qui rende expressément les communes responsables des conséquences dommageables des accidents survenus dans les églises par suite de la non exécution des grosses réparations nécessaires. Et si les communes ne sont pas responsables d'après les textes, elles ne le sont pas non plus en vertu des principes généraux du droit. Tout d'abord, en ce qui concerne la responsabilité civile à base de faute, elle n'a pas d'application ici ; la faute, génératrice de responsabilité, est en général la non exécution d'un devoir : il ne peut y avoir faute où il n'y a pas obligation. Or, selon l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, les réparations de l'église sont pour la commune non une obligation, mais une simple faculté. La responsabilité civile, fondée sur une présomption de faute, de l'article 1384 alinéa 1 du Code civil, ne trouve pas non plus d'emploi : elle est relative en effet au dommage causé « par les choses que l'on a sous sa garde » : or ce n'est pas la commune qui est gardienne de l'église, mais le curé. Il semble qu'on pourrait à l'inverse asseoir la responsabilité de la commune sur l'article 1386 du Code civil, qui paraît s'appliquer exactement au cas envisagé, et qui est ainsi conçu : « Le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut

d'entretien ou par le vice de sa construction ». Cet article considère comme une faute le défaut d'entretien et le vice de la construction, parce que le propriétaire a l'obligation générale de réparer et de construire son immeuble avec des garanties de solidité suffisantes. Mais justement de tels faits ne peuvent constituer des fautes de la part de la commune, puisque les lois de Séparation la dispensent de l'obligation de réparer les églises, et par suite l'article 1386 est à rejeter.

Cependant, malgré cette irresponsabilité de droit, les communes, on l'a vu, sont rendues responsables par la jurisprudence des accidents causés dans les églises par le défaut de grosses réparations.

2. — *Survivance du régime de 1884.*

Les communes sont en fait obligées de réparer les églises, à cause de leur responsabilité, que ne manquent pas de prononcer les tribunaux, lorsqu'un recours a été intenté par la victime à la suite d'un accident. Leur intérêt pécuniaire est de réparer ; elles évitent ainsi l'éventualité d'accidents, dont les conséquences grèveraient leur budget. Les communes ont d'ailleurs parfaitement conscience de cette obligation renforcée encore par la conséquence normale de leur situation de propriétaire, qui met à leur charge les grosses réparations. Elles tiennent le raisonnement suivant tout à fait logique : « Nous sommes obligées de réparer, parce que nous sommes responsables si nous ne le faisons pas ; nous le sommes également, parce que nous sommes propriétaires des églises, et que nous devons procéder aux grosses réparations de tous les immeubles dont nous avons la propriété. »

Cette obligation des communes aux grosses réparations des églises, c'est le régime de la fin du Concordat, qui a été institué par la loi du 5 avril 1884, article 136-

12°, qui se trouve ainsi revivre malgré les lois de la Séparation, qui ont voulu le supprimer. Il revit même exactement, car si sous l'empire de la loi de 1884, les communes ne procédaient aux grosses réparations des églises que « sauf l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques », de même aujourd'hui les communes demandent pour ces travaux une contribution aux paroisses, qui est le plus souvent accordée.

Une telle survivance peut s'expliquer, car la tradition est souvent plus forte que la loi, mais elle n'en est pas moins curieuse et inattendue : l'article 136-12° de la loi du 5 avril 1884 a en effet été expressément abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905. Et d'autre part, depuis cette dernière loi, il n'a été édicté aucune obligation vis-à-vis des églises à la charge des communes, et on ne trouve pas trace de distinction entre les grosses réparations et les dépenses de menu entretien.

3. — *Non respect du principe de l'affectation.*

La loi du 2 janvier 1907, dans son article 5 alinéa 1, a consacré l'affectation perpétuelle des églises au culte catholique. Elle a voulu qu'elles servent indéfiniment aux cérémonies du culte, sans que les communes puissent les affecter à un autre usage, ni les fermer dans le seul but de supprimer l'exercice du culte.

Cependant les communes malveillantes pour la religion peuvent tourner le principe de l'affectation des églises au culte. Elles mettent à profit le caractère facultatif de leur charge, et ne réparent pas les églises dont la réparation est urgente, personne ne pouvant les obliger à les réparer. Puis lorsque l'église, par suite du défaut d'entretien, et exposée aux intempéries, qui la dégradent rapidement, menace ruine, elles enjoignent au curé d'exécuter les travaux urgents dans un bref délai, et si

le curé, faute de ressources, n'a pu faire les réparations à ses frais, le maire, en vertu de ses pouvoirs de police, ordonne la fermeture de l'église qui est devenue un danger public (1), et dont l'entrée est désormais interdite aux fidèles et ministres du culte. Il est ainsi, malgré le principe théorique de l'affectation perpétuelle au culte, au pouvoir de la commune de détruire par inaction les églises des paroisses pauvres en les laissant dépérir et de supprimer par suite indirectement le culte dans ces communes.

(1) Sur le contrôle juridictionnel des pouvoirs du maire en cette matière par le Conseil de Préfecture : WALINE. Police des édifices menaçant ruine, *Revue de droit public*, 1937, p. 584 et s.

Conclusion

Le régime légal des réparations et de la condition juridique des églises, tel qu'il a été institué en 1905 et dans les années qui ont suivi, a certains avantages et mérite d'être conservé dans sa plus grande partie. Mais, bien qu'il soit appliqué depuis 30 ans, délai qui montre qu'il est viable et répond aux nécessités de la vie sociale, il est cependant loin d'être parfait, et plusieurs modifications aux textes existants seraient souhaitables.

I. — Avantages du régime.

La propriété des églises par les personnes publiques, et la participation de celles-ci à leur entretien, sont deux solutions nécessaires. En bonne logique, sous un régime de Séparation, tout ce qui est relatif au culte devrait être absolument étranger à l'organisation publique de l'Etat ; les édifices du culte devraient donc être la propriété du clergé, et leur entretien laissé à sa charge. Puisque le culte n'est plus un service public, tout ce qui intéresse la religion devrait obéir à un régime privé. Mais l'application rigoureuse du principe eût été impossible. L'Eglise, isolée, dépouillée de ses biens, et laissée

à ses propres moyens, est trop pauvre pour entretenir les édifices où se réunissent les fidèles. Agir ainsi eut été supprimer indirectement la religion. Il fallait donc permettre aux personnes publiques d'intervenir pour le paiement des plus lourdes dépenses, et cette intervention ne pouvait être justifiée que par un intérêt, qui est celui du propriétaire pour ses immeubles.

Une autre raison justifie la concession de la propriété des églises aux personnes publiques et leur participation dans l'entretien. Les églises sont des édifices du culte, et elles doivent comme telles rester étrangères à l'Etat, qui est déclaré laïc. Mais elles ne sont pas que cela ; elles constituent aussi une partie du patrimoine national dont il faut prendre soin dans l'intérêt de tous. Dans l'architecture et l'art français, les églises occupent une place de premier plan ; on ne pouvait sans garantie abandonner leur soin à une organisation privée. Il fallait que les personnes publiques les prennent sous leur tutelle directe, en remplissant auprès d'elles la fonction dont elles sont chargées vis-à-vis de tout ce qui a un intérêt public.

II. — Inconvénients du régime.

Si les personnes publiques, en particulier les communes, peuvent réparer les églises, elles n'y sont pas obligées, et ce système de l'intervention facultative est défectueux à trois points de vue :

1° Il n'est pas rationnel : une personne publique propriétaire devrait être obligée de réparer son domaine public. La charge de l'entretien est la contrepartie nécessaire de l'avantage de la propriété. Le propriétaire ordinaire peut laisser dépérir son bien, car il possède dans son seul et propre intérêt. Il ne doit pas en être

de même de la commune propriétaire par exemple, car son domaine public ne lui a pas été consenti dans son propre intérêt, mais dans l'intérêt de tous (1) ; et si elle néglige de réparer ses biens, elle ne nuit pas seulement à elle-même, mais à tous les citoyens.

2° Le second inconvénient de ce régime est qu'il met en péril les églises, dont l'importance et la valeur artistique ont été suffisamment mises en lumière au cours de cette étude. Les cathédrales ne sont pas seulement la parure magnifique des grandes capitales. La petite église de village sert aussi à celui-ci de complément indispensable : un village sans clocher paraîtrait incomplet. Mais les églises valent surtout par la tradition qu'elles représentent : elles sont le vestige matériel du passage dans l'antiquité de la pensée religieuse sur le sol français.

La conservation de monuments si précieux est cependant subordonnée au bon vouloir des communes (2) ; selon qu'elles effectueront ou non les réparations qui leur sont nécessaires, ils subsisteront, ou iront à leur ruine.

3° Le troisième et dernier défaut de ce régime est d'être inégal, instable et arbitraire. Toutes les églises sont loin d'être soumises à un « *modus vivendi* » uniforme. Elles sont plus ou moins bien traitées selon qu'elles appartiennent à telle ou telle commune, et certaines sont beaucoup plus favorisées que d'autres. Alors qu'une commune pourvoit d'elle-même à l'entretien de son église, une paroisse voisine tout au contraire ne peut obtenir un centime des deniers publics. D'autre part,

(1) HAURIU. Précis de droit administratif, 12^e éd., p. 787, note 11 *in fine*.

(2) Dans le même sens : P. LEROY. La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 déc. 1905, p. 244.

une régime donné n'a aucune garantie de durée, il dépend des fluctuations de la nuance politique du conseil municipal. Si par exemple nous supposons qu'aujourd'hui la ville de Lyon rémunère les grosses réparations faites à ses églises dans la proportion de 75 %, il se peut que demain, à la suite des élections municipales, la même ville ne prenne plus à sa charge que 25 ou 50 % du montant total de ces dépenses. Le curé ne peut jamais compter sur une situation assise, il est toujours sous la menace d'un changement, et l'organisation de ses finances ne peut être fixée d'une façon définitive. Le régime des réparations tel qu'il fonctionne dans chaque lieu est enfin arbitraire, il est fondé sur des raisons bonnes ou mauvaises. Il se peut que la commune refuse de réparer parce que cette charge serait disproportionnée à ses ressources et que par contre la paroisse est suffisamment riche pour y pourvoir. Mais il se peut aussi que le curé ne puisse faire face aux réparations de son église et que la commune, quoiqu'elle ait des excédents budgétaires, refuse toute participation, sa décision n'ayant d'autre base que son mauvais vouloir.

Cette absence de droit du curé pour exiger de la commune une subvention cependant commandée par l'état de l'édifice, cette faculté pour la commune de refuser discrétionnairement son concours pour la réparation d'un immeuble dont elle est propriétaire sans qu'elle soit obligée de motiver sa décision, et l'alternative pour le curé dans les paroisses pauvres, soit d'obtenir à tout prix un secours de la commune, soit de laisser tomber en ruines l'église, mettent le maire et le curé, pour les rapports qu'ils ont entre eux, dans une situation fausse (1), et sont la source de beaucoup de ma-

(1) Dans le même sens : P. LEROY. Ouvrage cité, p. 229.

nœuvres et de mesquineries qu'il serait cependant bien facile d'éviter.

III. — Réforme souhaitable.

Il faut tâcher de supprimer les imperfections du régime actuel des réparations et de la reconstruction des églises, dans l'intérêt de la dignité de la religion, et de la conservation des églises, et dans ce but, l'article 5 actuel de la loi du 13 avril 1908 pourrait être modifié dans le sens suivant, qui nous paraît le meilleur : il convient de laisser la propriété des églises aux personnes publiques, puisque leur entretien serait une charge trop lourde pour le clergé. Mais il faut être logique, et comme contrepartie de cet avantage, tout en rendant expresse la distinction entre les grosses réparations et celles de menu entretien, afin d'éviter les ambiguïtés et les discussions qui leur font suite, il faut mettre obligatoirement à la charge des personnes publiques les grosses réparations (1). Il faut que non seulement ces personnes puissent réparer le gros œuvre des églises, mais qu'elles y soient contraintes sous la sanction, pour les communes, de l'inscription d'office, et que les crédits votés pour cet objet constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884.

(1) Certains auteurs estiment, ce qui nous paraît insuffisant, que la commune ne devrait être obligée de réparer qu'au cas d'offre de concours volontaire des fidèles atteignant une certaine quote-part de la dépense : HAURIU. Précis de droit administratif, 12^e éd., p. 651. — M. GUILLOÛT. Du caractère juridique de l'occupation des édifices du culte depuis la loi de Séparation, p. 139.

Les menues réparations et l'entretien du mobilier seraient normalement laissés à la charge des fidèles et ministres du culte, avec la faculté pour la commune d'y pourvoir dans le cas de trop grande pauvreté de la paroisse.

VU ET APPROUVÉ :

Le Doyen
de la Faculté de Droit
GARRAUD

Lyon, le 7 Mars 1939.

VU :

Le Président de Thèse,
NICOLAS.

Lyon, le 2 Mars 1939

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 7 Mars 1939.

Le Recteur, Président du Conseil de l'Université,
A. LIRONDELLE.

Bibliographie

OUVRAGES GÉNÉRAUX

Période antérieure à 1905.

MGR AFFRE. — Traité de la propriété des biens ecclésiastiques, 1837.

M. GAUDRY. — Traité de la législation des cultes, 1856.

TH. DUCROCQ. — Des églises et autres édifices du culte catholique, 1866.

RAVELET ARMAND. — Code manuel des lois civiles ecclésiastiques, 1873.

MGR BARBIER DE MONTAULT. — Traité pratique de la construction, de l'ameublement, et de la décoration des églises, 1877.

TÉPHANY JOSEPH-MARIE. — Guide pratique de l'administration temporelle des paroisses, 1877.

MGR AFFRE. — Traité de l'administration temporelle des paroisses, 1878.

OLLIVIER EMILE. — Nouveau manuel de droit ecclésiastique français, 1886.

A. DEBIDOUR. — Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat en France, de 1789 à 1870. 1898.

SÉVESTRE EMILE. — L'histoire, le texte et la destinée du Concordat de 1801. 1905.

ALLIER RAOUL. — La séparation des églises et de l'Etat, 1905.

Période postérieure à 1905.

RÉVILLE MARC et L. ARMBRUSTER. — Le régime des cultes d'après la loi du 9 décembre 1905. 1906.

GUINAND. — Le régime légal des biens cultuels en France, 1937.

THÈSES

Période antérieure à 1905.

BORDE CHARLES. — Des droits et des obligations réciproques des communes et des fabriques sur les édifices affectés au culte paroissial, 1886.

BIRÉ ANATOLE. — De la condition juridique des édifices religieux, 1890.

BOUNIOIS GASTON. — Les rapports des communes et des fabriques, 1896.

CROUZIL LUCIEN. — Le droit de place dans les églises, 1898.

ANGLADE MAURICE. — De la sécularisation des biens du clergé sous la Révolution, 1901.

WINTER MAURICE. — Etude sur la condition juridique du mobilier des églises, 1905.

DONNEDIEU DE VABRES. — La condition des biens ecclésiastiques en face de la séparation des églises et de l'Etat, 1905.

SEROUX D'AZINCOURT JACQUES. — La situation des monuments publics affectés aux cultes au point de vue de la domanialité, 1905.

Période postérieure à 1905.

PICARD ALEXIS. — Histoire de la propriété des édifices du culte, 1908.

CAILLET EUGÈNE. — La propriété des édifices du culte catholique, 1909.

BACH SALOMON. — De l'affectation des églises à l'exercice du culte catholique, 1911.

ROUQUET MARCEL. — De la situation juridique actuelle des édifices religieux des anciens cultes concordataires, 1911.

LEROY PIERRE. — La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 décembre 1905. 1912.

DURNERIN RENÉ. — De la situation juridique des édifices domaniaux affectés au culte catholique d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, 1923.

PRUGNARD PIERRE. — Les églises publiques depuis la séparation de l'Eglise et de l'Etat, 1923.

VINEY HENRI. — Des contrats de concours, 1925.

GUILLOUËT MAURICE. — Du caractère juridique de l'occupation des édifices du culte depuis la loi de séparation, 1936.

LACOUR LÉON. — La séparation de l'Eglise et de l'Etat et le mobilier cultuel, 1936.

ARTICLES DE REVUES

Période antérieure à 1905.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

G. APPERT. — De la propriété des églises et des meubles qu'elles renferment.

1877, n° 42, p. 737 à 748.

LÉON AUCOC. — De la propriété des églises paroissiales et des presbytères.

1878, n° 7, p. 170 à 180.

Revue générale d'administration.

1893, T. III, p. 417.

1902, T. III, p. 212-213.

Revue bourguignonne.

R. SALEILLES. — Des questions de domanialité dans leur application aux objets mobiliers : loi du 30 mars 1887.

1891, p. 635 à 738.

Période postérieure à 1905.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

M. MOYE. — Situation juridique des ministres du culte catholique par rapport aux édifices du culte.

1910, p. 1 à 13.

L. CROUZIL. — Les droits des fidèles sur les églises.

1925, p. 283 à 300.

Revue de droit public.

L. ROLLAND. — La protection et la conservation des édifices et monuments d'intérêt historique ou artistique, et des monuments publics.

1913, p. 128 à 149.

JÈZE. — La notion de travaux publics et de domaine public.

1921, p. 360 et s.

L. CROUZIL. — Le droit d'occupant dans les églises.

1923, p. 451 et s.

R. BONNARD. — Les droits subjectifs des administrés.

1932, p. 695.

M. WALINE. — La police des édifices menaçant ruine.

1937, n° 4, p. 583 à 602.

Revue générale d'administration.

Reconstruction des églises détruites par la guerre.

1923, T. I, p. 43 à 47.

Table des Matières

	PAGES
PRÉFACE	7
INTRODUCTION	9

Première Partie

ETUDE HISTORIQUE

TITRE I

PROPRIÉTÉ DES ÉGLISES SOUS LE CONCORDAT	19
---	----

<i>Chapitre I. — Aperçu de la législation des églises de l'Ancien Régime à nos jours</i>	20
I. — Généralités	20
II. — Législation de l'Ancien Régime ..	20
III. — Législation de la Révolution	20
IV. — Législation du Concordat	21
V. — Législation de la Séparation des Eglises et de l'Etat	21

<i>Chapitre II.</i> — Condition des églises dans l'ancien droit. Incertitude sur cette condition sous la Révolution et le Concordat ; ses causes	22
I. — Condition des églises dans l'ancien droit	22
II. — Incertitude sur la condition des églises sous la Révolution et le Concordat	22
III. — Causes de l'incertitude sur la condition des églises	23
<i>Chapitre III.</i> — Les différents systèmes de la doctrine et des auteurs. Leur fondement dans les textes	24
I. — Généralités	24
II. — Les systèmes de la doctrine	25
III. — Les systèmes des auteurs	25
IV. — Fondement légal de chaque système	27
<i>Chapitre IV.</i> — La véritable condition juridique des églises. Son fondement dans les textes	29
I. — Généralités	29
II. — Les églises sous la Révolution	29
III. — Les églises sous le Concordat	31
<i>Chapitre V.</i> — La nature du droit de propriété	37
I. — Les églises sont dépendances du domaine public	37
II. — Divergences de la doctrine et des auteurs	39

	PAGES
III. — Droits de la personne publique sur les églises	39
<i>Chapitre VI.</i> — La jurisprudence	40
I. — Systèmes exceptionnellement sou- tenus	40
II. — L'opinion générale de la jurispru- dence	41
<i>Chapitre VII.</i> — Le mobilier des églises	42
I. — Meubles des églises qui sont immeu- bles par destination	42
II. — Meubles proprement dits des églises	43
III. — Meubles classés comme monument historiques	46
<i>Chapitre VIII.</i> — La jouissance des églises ..	48
<i>Chapitre IX.</i> — Exercice des droits relatifs aux églises	50

TITRE II

RÉPARATIONS ET RECONSTRUCTION DES ÉGLISES SOUS LE CONCORDAT	53
<i>Chapitre I.</i> — Observations générales	58
<i>Chapitre II.</i> — Charge des réparations de 1802 à 1884	55
I. — Réparations d'entretien et grosses réparations	55
II. — Obligation principale de la fabri- que aux réparations d'entretien et aux grosses réparations	56

III. — Obligation subsidiaire de la commune aux réparations d'entretien et grosses réparations	59
IV. — Eglises cathédrales et métropolitaines	61
<i>Chapitre III. — Charge des réparations de 1884 à 1905</i>	<i>62</i>
I. — Généralités	62
II. — Obligation exclusive de la fabrique aux réparations d'entretien	63
III. — Obligation principale de la fabrique, et subsidiaire de la commune, aux grosses réparations et reconstructions..	64
<i>Chapitre IV. — Souscriptions et subventions..</i>	<i>66</i>
I. — Leur principe	66
II. — Par qui elles peuvent être faites ..	67
III. — A qui elles sont remises	68
<i>Chapitre V. — Initiative, vote et direction des travaux de réparations aux églises</i>	<i>70</i>
I. — Initiative des travaux	70
II. — Vote des travaux et recours de la fabrique à la commune	71
III. — Direction des travaux	73
<i>Chapitre VI. — Nature des travaux</i>	<i>75</i>
I. — Le principe : ce sont des travaux publics	76
II. — L'opinion de la jurisprudence	77
III. — Responsabilité en cas de dommage résultant du mauvais entretien	79

Seconde Partie

RÉGIME ACTUEL DES ÉGLISES

PAGES

TITRE I

CONDITION JURIDIQUE DES ÉGLISES SOUS LA SÉPARATION	83
<i>Chapitre I. — Les principes nouveaux de la Séparation</i>	83
I. — Les lois, base du régime de la Séparation	83
II. — Les principes nouveaux	84
<i>Chapitre II. — Propriété des églises</i>	86
I. — Généralités	86
II. — Églises rendues au culte en l'an X..	87
III. — Églises propriétés des fabriques antérieurement à 1905	87
IV. — Églises construites depuis la Séparation	89
<i>Chapitre III. — Domanialité des églises</i>	90
I. — Incertitude sur la question	90
II. — Les églises sont dans le domaine public	92
<i>Chapitre IV. — La jouissance des églises</i>	95
I. — Les différents systèmes en présence.	95
II. — Caractères du droit d'occupation ..	100
III. — Définition du droit d'occupation ..	107

	PAGES
<i>Chapitre V. — Les meubles</i>	109
<i>Chapitre VI. — Les églises et les meubles classés</i>	111

TITRE II

LES RÉPARATIONS ET LA RECONSTRUCTION DES ÉGLISES SOUS LE RÉGIME DE LA SÉPARATION DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT	115
Généralités	115

PREMIÈRE DIVISION.

LE RÉGIME LEGAL DES RÉPARATIONS

<i>Chapitre I. — Le principe fondamental</i>	117
<i>Chapitre II. — Les églises ordinaires</i>	118
I. — Régime de la loi du 9 décembre 1905 et de la loi du 2 janvier 1907	119
II. — Régime de la loi du 13 avril 1908 ..	120
<i>Chapitre III. — Les églises classées comme monuments historiques</i>	124
I. — Églises classées comme monuments historiques proprement dits	125
II. — Églises classées dans l'inventaire supplémentaire	133

DEUXIÈME DIVISION.

LE RÉGIME PRATIQUE DES RÉPARATIONS

<i>Chapitre IV. — Notions et principes généraux</i>	136
---	-----

	PAGES
I. — Principe fondamental	136
II. — Nature des travaux faits aux églises	137
III. — Délimitation de l'étude	140
<i>Première Catégorie.</i>	
<i>Les églises ordinaires</i>	142
<i>Chapitre V. — Les grosses réparations</i>	
I. — Définition, énumération	142
II. — Initiative des travaux	142
III. — Paiement des travaux	143
IV. — Direction des travaux	149
<i>Chapitre VI. — Réparations locatives, meubles et immeubles par destination</i>	
I. — Réparations locatives	151
II. — Meubles et objets du culte	152
III. — Immeubles par destination spéciaux	155
<i>Chapitre VII. — Conséquences du partage dans la charge des travaux</i>	
I. — Sources des fonds des paroisses et pouvoirs du curé	159
II. — Responsabilité en cas d'accident ..	162
III. — Assurances	164
<i>Chapitre VIII. — Travaux ayant un lien avec les réparations</i>	
I. — Reconstruction	168

	PAGES
II. — Embellissements et agrandissements	173
III. — Constructions nouvelles	175
<i>Deuxième Catégorie.</i>	
<i>Les églises classées comme monuments historiques</i>	177
I. — Généralités	177
II. — Initiative des travaux	177
III. — Paiement des travaux	179
IV. — Direction des travaux	183
V. — Églises classées dans l'inventaire supplémentaire	185
TROISIÈME DIVISION	
DIFFERENCES	
ENTRE LE RÉGIME PRATIQUE DES RÉPARATIONS	
ET LE RÉGIME LÉgal	
I. — Assimilation du curé à un locataire	187
II. — Distinction essentielle entre les grosses réparations et les réparations locatives	188
III. — Caractère obligatoire ou facultatif de la charge des communes	190
CONCLUSION	195
I. — Avantages du régime	195
II. — Inconvénients du régime	196
III. — Réforme souhaitable	199
BIBLIOGRAPHIE	201

IMPRIMERIE DE TREVoux

G. Patissier

—
1939

